

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MATHEUS MAFRA

**DECIDINDO SOBRE O CONSTRUIR: OS IMPACTOS DO CONSELHO
MUNICIPAL DE URBANISMO NO PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA**

CURITIBA

2017

MATHEUS MAFRA

**DECIDINDO SOBRE O CONSTRUIR: OS IMPACTOS DO CONSELHO
MUNICIPAL DE URBANISMO NO PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito do Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, sob orientação da Professora Doutora Katya Regina Isaguirre Torres e co-orientação do Professor Doutor Leandro Franklin Gorsdorf.

CURITIBA

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

MATHEUS MAFRA

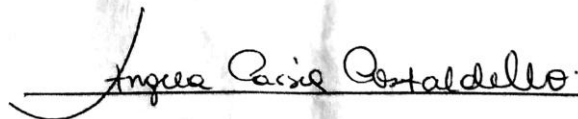
DECIDINDO SOBRE O CONSTRUIR: A INFLUÊNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE URBANISMO NO PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



KATYA REGINA ISAGUIRRE TORRES
Orientador

Coorientador



ÂNGELA CÁSSIA COSTALDELLO
Primeiro Membro



THIAGO DE AZEVEDO PINHEIRO HOSHINO -
Direito Público
Segundo Membro

*À minha família, que me ensinou a encarar o mundo. E aos meus professores, que
me ensinaram a interpretá-lo.*

AGRADECIMENTOS

Ao concluir minha monografia fiquei pensando que uma pesquisa, ainda que escrita individualmente, não se faz sozinha – seja lá qual for seu tamanho ou objetivo. Desse modo, é imprescindível fazer uma breve exposição daqueles que contribuíram para esse trabalho, ainda que o estudo que ora se apresenta seja pequeno em termos de contribuições para o debate da política urbana municipal.

Inicialmente, agradeço à minha família, principalmente aos meus pais e irmã. Todas as formas de incentivo que recebi foram fundamentais para me direcionar aos caminhos que venho tomando. Espero um dia retribuir tudo o que obtive de vocês.

Agradeço às minhas amigas do antigo CEFET (Ana, Julia, Gabi, Luli, Jéssica e Amanda Jungles) - foram naquelas tardes jogados nos 'queijos' em que construímos nossas personalidades e traçamos nossas rotas para o futuro.

Ao CA\$H, minhas companhias nessa agri-doce fase de ser universitário. Com vocês eu compartilhei tanto experiências de amadurecimento, quanto insanidades festivas.

À Cristine Rodrigues, com quem escrevi meu primeiro artigo acadêmico e com quem primeiro me debrucei sobre a relação do direito com as cidades. As reflexões que travamos juntos são fundamentais para meu desenvolvimento pessoal e acadêmico.

À Rafaela Lima, que me ajudou a tornar essa pesquisa possível – tanto com sua amizade, quanto trabalhando com o levantamento e organização dos dados dessa pesquisa.

Agradeço profundamente minha orientadora, Katya Isaguirre, com quem travei o relacionamento de orientando e orientadora desde o 3º ano, quando realizei iniciação científica e quando nos perdemos entre as hortas urbanas do CIC. O mesmo peso de agradecimentos para meu (co)orientador Leandro Franklin Gorsdorf, de quem obtive conhecimentos imprescindíveis para debates sobre direito, arte, cidades e gêneros. Ambos com inteligência e leveza invejáveis.

À Professora Ângela Cassia Costaldello, de quem tive a honra de ser monitor na disciplina de Direito Urbanístico. Os debates travados naquelas manhãs de terça-feira foram fundamentais para aprofundar meus debates nesse ramo do direito, bem como me apresentou os desafios da docência.

Agradeço à Laura Bertol e ao Thiago Hoshino pelo grande apoio e entusiasmo com essa pesquisa.

À Andrea Braga, que tornou possível meu acesso às atas do CMU, fundamental para a análise documental que acompanha este estudo. Talvez tenhamos aberto um pouco da caixa preta do Conselho.

À Terra de Direitos, local onde tive a oportunidade de aprofundar todos meus conhecimentos sobre a política urbana curitibana e que tanto contribuiu para o desenvolvimento deste trabalho.

EPÍGRAFE



FONTE: TROCHE, Gervasio. **Desenhos Invisíveis**. 1. ed. São Paulo: Editora 42, 2014.

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar qual a influência da Administração Pública municipal no exercício do direito de construir, especificamente no que tange ao Conselho Municipal de Urbanismo - órgão responsável pela liberação de alvarás de construção, vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo, onde também lhe cabe a gestão e negociação com os entes privados acerca do uso do solo. Desse modo, reflete-se como essas decisões impactam na efetivação dos planejamentos urbanos previamente estabelecidos, principalmente no que se refere ao Plano Diretor e ao Zoneamento da cidade. Busca-se, para tal análise, compreender como se dá o planejamento urbano nacionalmente e localmente, através de revisão bibliográfica e legislativa, para então, através de análise documental (consistida nas decisões emitidas pelo Conselho no que se refere à liberação de alvarás de construção durante o ano de 2016) e por fontes secundárias (composta por consulta ao noticiário local acerca de operação de investigação Al Barã, onde o referido Conselho seria cenário de suposto crime de solicitação de propinas) compreender como o CMU interfere no planejamento posto. Obtiveram-se como conclusão, depois de realizadas tais análises, que o CMU possui uma grande influência no planejamento da cidade, já que a própria legislação local lhe confere uma série de responsabilidades no que se refere à própria determinação de parâmetros construtivos e na negociação para a flexibilização dos mesmos, além de ser evidente o constante controle político exercido pelo Executivo Municipal sob tal Conselho. Ainda com suas fortes inspirações da gestão do uso do solo feita em Nova York, podemos classificar o *modus operandi* do Conselho como retrógrado, já que não atendem nem aos princípios consagrados após o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), nem os moldes de processos administrativos consagrados após a Lei 9.784/1999 e pelo Código de Processo Civil atual, sendo de difícil fiscalização. Uma sistematização de suas decisões aponta quais são os setores da cidade onde os parâmetros construtivos são mais alterados, bem como o papel do CMU no direcionamento dos recursos obtidos através da venda de potenciais construtivos. Desse modo, restou evidente que devem ser repensados, de modo que decisões sobre o exercício do direito de construir possam ser tomadas de maneira pública e de que as mesmas contem com mecanismos de fiscalização.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Urbanismo. Direito de Construir.
Planejamento Urbano.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the influence of the Municipal Public Administration in the exercise of the right to build, specifically with regard to the Municipal Council of Urbanism - body responsible for the release of building permits, linked to the Municipal Department of Urbanism, management and negotiation with private entities about land use. In this way, it is reflected how these decisions impact on the effectiveness of the previously established urban planning, especially with regard to the Master Plan and the Zoning of the city. For this analysis, it is sought to understand how urban planning occurs nationally and locally, through a bibliographical and legislative review, and then, through documentary analysis (consisting of the decisions issued by the Council regarding the release of construction permits during the year 2016) and by secondary sources (consisting of consulting the local news about the investigation operation Al Barã, where the said Council would be scenario of alleged crime of soliciting tips) to understand how the CMU interferes in the planning put. It was concluded, after such analyzes, that the CMU has a great influence in the planning of the city, since the local legislation itself confers a series of responsibilities regarding the own determination of constructive parameters and in the negotiation for the flexibilization of the same, besides being evident the constant political control exercised by the Municipal Executive under such Council. Still with its strong inspiration from the land use management made in New York, we can classify the Council's modus operandi as retrograde, since they do not meet either the principles enshrined after the Statute of Cities (Law 10.257 / 2001) or the administrative proceedings enshrined after Law 9.784 / 1999 and the current Code of Civil Procedure, being difficult to supervise. A systematization of its decisions indicates which are the sectors of the city where the constructive parameters are most altered, as well as the role of the CMU in directing the resources obtained through the sale of constructive potentials. Thus, it remains clear that they must be rethought, so that decisions on the exercise of the right to build can be taken in a public way and that they have mechanisms for oversight.

Key-words: Municipal Council of Urbanism. Right of Building.
Urban Planning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| GRÁFICO 1 - TEMAS TRATADOS NOS ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO DE 2016 . | 61 |
| GRÁFICO 02 – QUAIS ZONAS E SETORES INCIDIRAM NO CMU EM RELAÇÃO AO DIREITO DE CONSTRUIR | 62 |
| GRÁFICO 03 - ZONAS E SETORES QUE SOLICITARAM TAXA DE OCUPAÇÃO | 63 |
| GRÁFICO 04 - ZONAS E SETORES QUE SOLICITARAM DENSIDADE | 64 |
| GRÁFICO 05 - ZONAS E SETORES QUE SOLICITARAM ALTERAÇÃO NO COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO | 64 |
| GRÁFICO 05 - ONDE SE VINCULOU OS RECURSOS OBTIDOS DA VENDA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO? | 65 |
| GRÁFICO 06 – COMO O CMU DECIDIU EM 2016..... | 66 |

LISTA DE SIGLAS

ACP – Associação Comercial do Paraná
ABRASEL-PR – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
ASBEA – Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura
CAU – Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CREA-PR – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Paraná
CRC-PR – Conselho Regional de Contabilidade do Paraná
CRECI-PR – Conselho Regional dos Corretores de Imóveis do Paraná
CRF – Conselho Regional de Farmácia
CMU – Conselho Municipal de Urbanismo
COHAB – Companhia de Habitação Popular de Curitiba
CONCITIBA – Conselho da Cidade de Curitiba
COMPUR – Conselho Municipal da Política Urbana de Belo Horizonte
CZ – Conselho de Zoneamento
FECOMERCIO-PR – Federação do Comércio do Estado do Paraná
FIEP-PR – Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
IEP – Instituto de Engenharia do Paraná
IPPUC – Instituto de Pesquisa de Planejamento e Urbanismo de Curitiba
IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
PEG – Programa Especial de Governo
RAP – Relatório Ambiental Prévio
SECOVI-PR – Sindicato de Habitação e Condomínios do Estado do Paraná
SEHA – Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba
SEHIS – Setor Especial de Habitação de Interesse Social
SETRAN – Secretaria de Trânsito
SINDARQ – Sindicato dos Arquitetos do Estado do Paraná
SINDUSCON-PR – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná
SMMA – Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMOP – Secretaria Municipal de Obras Públicas
SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo

SEPD – Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência

ZR – Zona Residencial

ZROC – Zona Residencial de Ocupação Controlada

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 A POLÍTICA URBANA HOJE: DO NACIONAL AO LOCAL..... | 15 |
| 2.1 O PLANEJAMENTO URBANO E O DIREITO DE CONSTRUIR..... | 15 |
| 2.1.1 RUMOS À CONSOLIDAÇÃO DO ORDENAMENTO URBANISTICO ATUAL..... | 15 |
| 2.1.2 PLANEJAMENTO E DIREITO DE CONSTRUIR NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL..... | 20 |
| 2.1.3 DO LOCAL AO NACIONAL: CRÍTICAS À EFETIVAÇÃO DOS PLANEJAMENTOS..... | 29 |
| 3 RETRATANDO O CONSLEHO MUNICIPAL DE URBANISMO | 36 |
| 3.1 CONTEXTUALIZANDO O CMU | 37 |
| 3.1.1 SEUS PRIMÓRDIOS..... | 37 |
| 3.1.2 O CMU COMO ARENA DE DISPUTAS POLÍTICAS..... | 41 |
| 3.1.3 O ASPECTO HERMÉTICO DO CMU..... | 44 |
| 3.2 O CMU ATUALMENTE | 46 |
| 3.2.1 FUNCIONAMENTO DO CMU EM RELAÇÃO AO PLANEJAMENTO URBANO..... | 46 |
| 3.2.2 ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIAS..... | 48 |
| 3.2.3 PROCEDIMENTOS..... | 52 |
| 3.3 AS ALTERAÇÕES QUE O CMU PROVOCA NA LEGISLAÇÃO LOCAL... 53 | |
| 3.4 A OS ALVARÁS DO CONSELHO: AUTORIZAÇÕES OU FLEXIBILIZAÇÕES DO PLANEJAMENTO? | 55 |
| 4 AS INTERFERÊNCIAS DO CMU NA GESTÃO DO SOLO CURITIBANO .. | 58 |
| 4.2 ANÁLISE DOCUMENTAL DAS DECISÕES PROFERIDAS EM 2016..... | 58 |
| 4.2 CORRUPÇÃO NA URBANIZAÇÃO: INDAS E VINDAS DO CMU NO BANCO DOS RÉUS..... | 67 |
| 5 CONCLUSÕES | 72 |
| 6 BIBLIOGRAFIA | 76 |

1 INTRODUÇÃO

Vive-se atualmente (ou se deveria viver) dentro de um paradigma de cidade em que esta não é tratada como um mero acúmulo de propriedades privadas, mas sim como um bem coletivo, representado aqui pela garantia de uma cidade devidamente planejada, onde os benefícios de um processo de urbanização se encontram distribuídos – o que também pode ser classificado como o cumprimento da função social da cidade.

É essa a visão adotada desde a promulgação da Constituição de 1988, quando instaurada a Política de Desenvolvimento Urbano, responsável por orientar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana – uma visão que já ia sendo construída desde a criação da Ação Civil Pública, ainda em 1985, quando se possibilitava a responsabilização por atos que violassem a ordem urbanística.

Legislações posteriores, como o Estatuto das Cidades (fundamental para dar direcionamento aos princípios estabelecidos na Constituição) ou o Estatuto da Metrópole, continuaram com a mesma rota de estabelecer parâmetros para a construção de uma cidade onde o processo de urbanização é devidamente distribuído de forma igualitária a todos.

Todos esses instrumentos fazem com que, dentre outras coisas, o exercício do direito de construir seja limitado pelo Estado, de modo que uma propriedade só cumpra a sua função social quando devidamente enquadrada nos parâmetros (mínimos e máximos) estabelecidos pelo planejamento de uma cidade, de modo que cumpra os interesses subjetivos do proprietário, mas também dos demais habitantes da cidade. É o exercício desse direito e as suas respectivas limitações que acarretarão nos maiores entraves de conflitos de interesse.

Ocorre que a mera consolidação desse arcabouço legal e a construção de tais conceitos e paradigmas não são suficientes para que se afirme que as cidades crescem de maneira ordenada, onde os ônus e benefícios do processo de urbanização são distribuídos de uma maneira igualitária entre seus habitantes e que o exercício do direito de construir é devidamente regulado pelo Estado. Muitos são os óbices para a consolidação dessa realidade: de legislações por vezes mal elaboradas (contando com muitas lacunas ou apenas direcionamentos genéricos) à ineficiência da administração pública para a gestão do solo urbano, passando pela

grande dificuldade do judiciário em conhecer e aplicar da maneira adequada esses instrumentos e princípios.

Este estudo pretende analisar como, na realidade de Curitiba, a administração pública enfrenta a política urbana por ela mesma estabelecida, principalmente no que se refere à aplicação do Plano Diretor e de seu Zoneamento. De tal modo, busca-se compreender qual é o papel de um órgão da Administração Pública na efetivação de um modelo equilibrado de desenvolvimento urbano, partindo da ideia de que uma das funções do poder público é fiscalizar a forma com que o direito de propriedade e construir vêm sendo exercido.

Esse objetivo é alcançado a partir da análise da atuação do Conselho Municipal de Urbanismo (CMU). Trata-se de órgão responsável pela emissão de alvarás de construção e utilização do solo (principalmente para fins comerciais). A importância de sua análise se dá pelo fato de se tratar de um órgão central na gestão do Solo Urbano e que, a partir da legislação local, possui a autoridade para determinar quais serão os parâmetros aplicados para o exercício do direito de construir em algumas áreas, como nos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS).

Para realizar uma análise do papel desse Conselho na política urbana, parte-se, inicialmente para uma revisão bibliográfica de como se consolidou a política urbana no país e, localmente, na cidade de Curitiba, dando-se enfoque ao exercício do Direito de Construir e abordando quais seriam os principais obstáculos para a consolidação desse planejamento.

Em seguida, apresenta-se o CMU, tema central do estudo, buscando, a partir de seus textos normativos e relatos acerca de sua atuação, analisar como ele se relaciona com a efetivação do planejamento urbano curitibano.

Por fim, é realizada uma análise documental de como vem sendo o perfil das decisões do CMU, tendo as decisões do CMU em relação ao Direito de Construir durante o ano de 2016, se utilizando dos processos administrativos arrolados nas atas de reuniões do Conselho ocorridas durante o ano de 2016, obtidas diretamente com os técnicos responsáveis por sua gestão.

Ainda, nesse raciocínio, descreve-se, através de material secundário obtido de noticiários vinculados à mídia local, a Operação Al Barã, investigação promovida pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) ocorrida no mesmo ano de 2016, onde se investigou casos de pagamento de

propina para emissão de alvarás pelo referido Conselho - caso de onde se retira importantes informações sobre o funcionamento do Conselho, relações entre seus membros e seus impactos na cidade.

Busca-se, assim, encontrar possíveis contradições nessa atuação e esclarecer quais seriam os caminhos a serem adotados pelos agentes de modo a garantir uma justa distribuição do processo de urbanização em constante movimento em nossa cidade. Tamanho é o objetivo da pesquisa que esta não se esgota nos dados expostos. O que notará são apontamentos que ajudarão em análises mais aprofundadas acerca de qual é o papel da Administração Pública para a consolidação de uma cidade igualitária, onde se exerça de maneira plena, aquilo que muitos denominam de direito à cidade.

2 A POLÍTICA URBANA HOJE: DO NACIONAL AO LOCAL

O atual marco legal da necessidade de um planejamento para o desenvolvimento das cidades se deu pela consolidação da Constituição Federal em 1988, quando, através dos artigos 182º e 183º, se firma o capítulo da Política Urbana, inserido na Seção da Ordem Econômica e Financeira. Neste capítulo uma série de orientações ao poder público e aos proprietários de imóveis é radicada, tendo o direito de construir como um aspecto central¹.

Assim, se busca analisar como o planejamento urbano vem sendo posto em prática, principalmente no território curitibano. Considerando que um planejamento perpassa por muitos assuntos, por vezes distintos, como mobilidade e até mesmo educação, será dada maior enfoque em como o planejamento limita a fruição do exercício da propriedade privada e do direito de construir.

Tendo em vista que é uma realidade constante a dicotomia entre o que é posto na legislação e o que ocorre na prática, faz-se necessário pensar como as normas de planejamento se consolidam tanto no âmbito nacional, quanto no local, bem como ocorrem suas alterações e quais os obstáculos para sua efetivação concreta.

2.1 O PLANEJAMENTO URBANO E O DIREITO DE CONSTRUIR

2.1.1 RUMOS À CONSOLIDAÇÃO DO ORDENAMENTO URBANISTICO ATUAL

As concepções de que o exercício da propriedade urbana deveria ocorrer de acordo com o planejamento do município e de que o meio ambiente urbano seria um direito coletivo de todos os cidadãos, se formaram lentamente através de legislações promulgadas antes mesmo da Constituição.

A Lei 6.766/1979, legislação federal responsável por tratar do parcelamento de lotes, já regulava, conforme exposto em seu artigo 7º, que caberia a Prefeitura Municipal apontar, durante a avaliação de um projeto de loteamento, todas diretrizes que deveriam ser seguidas pelo interessado no imóvel, dentre elas, os usos compatíveis com a zona onde o imóvel se encontra inserido. Essa ação poderia ser

¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

dispensada caso os parâmetros de construção já estivessem expostos no plano diretor do território, conforme previsto através do artigo 8º².

Outra legislação fundamental para a consolidação do direito coletivo à cidade foi a Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985)³, onde pela primeira vez se reconheceu legalmente a ordem urbanística como um bem a ser tutelado pelo judiciário, cabendo às associações e organizações não governamentais pautar pela responsabilização de atos que viessem a infringir o planejamento ora estabelecido⁴.

Posteriormente, promulgada a Constituição Federal de 1988⁵, o direito urbanístico se consolida, já que o texto Constitucional dedica um breve capítulo à Política Urbana, inserido na seção da Ordem Econômica e Financeira, composto principalmente por orientações aos municípios, que deveriam, através de legislação específica, tornar aplicáveis os princípios constitucionais.

Neste capítulo é apontado que a Política de Desenvolvimento Urbano terá como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem estar de seus habitantes, apontando o Plano Diretor como instrumento básico para a consolidação dessa política, sendo esse instrumento obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes. Ainda, o mesmo capítulo aponta que o poder público poderá, mediante lei específica, exigir que o proprietário faça um adequado aproveitamento de sua propriedade, quando esta se encontrar não edificada ou subutilizada⁶.

O capítulo Política Urbana adveio de muitas contribuições realizadas pelos movimentos sociais da reforma urbana, grupos que tiveram sua atuação intensificada no período da redemocratização, responsáveis por apresentar um documento com propostas ao texto constitucional denominado de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, texto assinado por cerca de

² BRASIL. **Lei Complementar nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 12 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em 12 out.2017.

³ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 12 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 12 out.2017.

⁴ FERNANDES, Edesio. **Direito e Gestão na Construção da Cidade Democrática no Brasil**. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/viewFile/783/763>>. Acesso em 06.nov.2016.

⁵ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 12 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 12 out.2017.

⁶ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 12 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 12 out.2017.

130 mil eleitores. Instrumentos e até mesmo conceitos apresentados nesse documento foram incorporados ao texto constitucional. Destaca-se também a importância do Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano, elaborado ainda em 1974 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, que também ofereceu contribuições ao capítulo ora tratado.⁷

Mas é necessário apontar que ainda que tenha que ser reconhecido como uma vitória da organização dos movimentos sociais, houve concessões em sua aprovação, principalmente pelo fato de instrumentos como o Parcelamento ou Edificação Compulsórios, IPTU Progressivo e Desapropriação Urbana, instrumentos fundamentais para impulsionar os proprietários à adequarem a utilização de seus imóveis com a organização vigente da cidade, acabam sendo relegados a constituição de lei específica, não sendo a toa que apenas 25 municípios com mais de 100.000 habitantes possuem o PEUC e/ou IPTU Progressivo regulamentados.⁸

Uma breve análise dos debates ocorridos no período da Constituinte em muito contribui para análise do texto constitucional atual e os debates a ele relacionados. Era claro, naquele momento, que os constituintes tinham em mente, conforme se encontra atualmente na constituição, que o planejamento urbano seria o responsável por dar sentido à função social da propriedade, estabelecida através do inciso XXIII do artigo 5º da Constituição⁹.

Nesse sentido, cabe destacar o entendimento elaborado pelo próprio Conselho Nacional de Desenvolvimento durante as reuniões da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte:

A propriedade privada tornou-se apenas uma parcela de uma área muito maior que é a zona ou setor em que ela se encontra. Assim, não há um conceito abstrato e igualitário da propriedade urbana, porque o plano urbanístico caracteriza, em cada parcela de terreno, um tipo específico de utilização e determina ainda outras restrições especiais. Hoje, a tutela fundamental do direito de propriedade deve voltar-se para o todo e não para a parte¹⁰.

⁷ MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades**. 7. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013, p.100.

⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: a regulação e aplicação**. Brasília: IPEA, 2015, p.29.

⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹⁰ Depoimento de Gervásio Cardoso, representante do Conselho de Desenvolvimento Urbano, na Subcomissão da Questão Urbana e Transportes. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, 21 jul.2017, p.145.

É essa interpretação das falas dos constituintes que aponta que a constituição traz a necessidade de elaboração de um plano diretor que já contenha as normas de zoneamento e que seja autoaplicável¹¹. Não se trata do modelo aplicado por Curitiba, conforme é explanado adiante.

Porém, a nova visão de cidade promovida pelo texto constitucional só será esmiuçada e com seu sentido preenchido após a promulgação da Lei 10.257/2001, também conhecida como Estatuto das Cidades. É com a promulgação de tal lei é que passam a ser presentes em nosso ordenamento instrumentos que visam dar viabilidade às diretrizes expostas na Constituição, bem como consolida o entendimento de que direito de propriedade e direito de construir se encontram praticamente apartados.

O próprio Estatuto, através de seu artigo 28º, ao instituir nacionalmente a Outorga Onerosa, reafirmou que o direito de construir estaria condicionado aos coeficientes de aproveitamento determinados pelo Município.

Uma das consequências de sua promulgação foi que os municípios passaram a contar com a uma série de instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros para determinar o equilíbrio entre interesses individuais e coletivos quanto ao uso do solo urbano¹². Alguns desses instrumentos, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas, posteriormente analisadas no contexto curitibano, são fundamentais para a compreensão de como muitos dos municípios brasileiros se organizam atualmente quanto ao exercício do direito de construir de seus habitantes – de maneira que o direito de construir passou a ter um valor em si só, independente da propriedade onde atua, conferindo maiores ou menores valores às propriedades, de acordo com suas restrições ou ampliações¹³.

Desse modo, serão as legislações que conformam o planejamento urbano que serão as responsáveis por constituir alguns e condicionar outros direitos, bem como dar sentido à função social da propriedade, já que imóveis estarão cumprindo com tal requisito constitucional quando adequados ao urbanismo do município - tanto em aspectos de mínima, quanto máxima utilização.

¹¹ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 160.

¹² FERNANDES, Edesio. **Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídico-Urbanística**. Disponível em: < <http://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf>>. Acesso em 12.out.2017.

¹³ ROLNICK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2003, p.199.

O próprio Código Civil, através de seu artigo 1.299¹⁴, promulgado depois do próprio Estatuto, concretiza a visão de que o direito de construir da propriedade urbana estará vinculado ao planejamento urbano da cidade, quando o referido artigo aponta que o exercício do direito de construir estará limitado pelos regulamentos administrativos do município. É essa condicionante que podemos conceituar como *teoria da normalidade*:

O exercício do direito de propriedade, e, particularmente, do direito de construir, só é legítimo e defensável quando normal. Normal em sua destinação, extensão, intensidade e oportunidade, aferíveis pelos padrões locais e comuns de utilização do imóvel e de ocupação do bairro. O ruído de uma fábrica poderá ser considerado normal numa zona industrial e anormal num bairro residencial; poderá, ainda, ser normal para o dia e anormal para a noite. Assim, poderíamos multiplicar os exemplos em que a peculiaridade do bairro, a destinação do prédio, as condições de lugar e tempo, a natureza da atividade ou da emissão é que indicariam o que é uso normal ou anormal da propriedade¹⁵.

O direito urbanístico passa a buscar a efetivação de uma justa distribuição da cidade, encarando essa atividade como um mecanismo de promoção de desenvolvimento econômico, justamente devido ao fato de a Política Urbana se inserir na seção da Ordem Econômica da Constituição. Desse modo, para além da exigência de riquezas, a política urbana deve priorizar a ampliação dos benefícios sociais, repetindo, dessa maneira, a escolha constitucional para o desenvolvimento econômico¹⁶.

Assim, todo o aparato legal vigente passa a exercer um controle sobre o solo urbano, de modo a promover uma distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização, sendo a função social da propriedade uma das principais balizas dessa distribuição (principalmente quando vinculada às limitações ao direito de construir), bem como o principal caminho para a garantia de realidades como a justiça social, o bem estar dos habitantes e da diminuição das desigualdades sociais¹⁷.

Desse modo, a função social da propriedade e a função social da cidade passam a ser atreladas. Esta deve ser compreendida como um bem coletivo, não mero acúmulo de propriedades individuais, onde é necessário se garantir a todos os

¹⁴ BRASIL. **Código Civil**. Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em 12. Out.2017.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2005, p.32.

¹⁶ FRANZONI, Julia Ávila. **Política Urbana na Ordem Econômica**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2014, p.69.

¹⁷ Ibid., p.60.

cidadãos amplo acesso à serviços públicos e onde as metas de planejamentos e empreendimentos a serem instalados devem ocorrer de maneira democrática¹⁸, enquanto aquela é compreendida como a adequação do exercício do direito de propriedade, que deve atender aos parâmetros estatais, além de ser compatível com o bem estar da população em geral, não apenas com os interesses individuais de seu proprietário¹⁹.

Cabe destacar que a nova ordem urbanística se apresenta de maneiras distintas em cada município, já que cada cidade será responsável pela elaboração de seu Plano Diretor. Desse modo, é necessário compreender como o planejamento de Curitiba recepciona os marcos legais postos na constituição.

2.1.3 PLANEJAMENTO E DIREITO DE CONSTRUIR NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

No âmbito da cidade de Curitiba, duas legislações são as principais fundamentadoras do planejamento urbano e suas respectivas limitações ao direito de construir: o Plano Diretor (instituído através da Lei 2.828/1966) e a Lei de Zoneamento (Lei 9.800/2000). De antemão é necessário destacar que ambas legislações estão em constante processo de revisão, como é característico das legislações municipais urbanísticas, de modo que, para fins metodológicos, este estudo se concentrará apenas nas legislações que se encontravam em vigor no período em que o objeto de análise foi estudado, ou seja, no ano de 2016²⁰.

Logo no artigo 1º da Lei de Zoneamento é exposto que um dos objetivos de tal lei é definir os parâmetros do exercício do direito de construir, dispondo os critérios e parâmetros de ocupação do solo e ordenando o crescimento da cidade através dessa fixação²¹.

O direito de construir ocorre de maneira diversificada no território curitibano, quando através da Lei 9.800/2000, o município passa a ser dividido em zonas e

¹⁸ RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metr pole**, n. 12, maio 2012, p. 10. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807>>. Acesso em: 28 out. 2017.

¹⁹ Ibid., p.11

²⁰ Conforme será explanado adiante, será analisado o Plano Diretor revisado através da Leis 11.266/2001 e 14.771/2015. A Lei de Zoneamento abordada será a 9.800, destacando-se que a mesma se encontra em processo de revisão.

²¹ CURITIBA. **Lei nº 9.800**, de 03 de janeiro de 2000, p. 01. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/default.php?pagina=311>>. Acesso em 12.out.2017.

setores, com cada uma dessas áreas sendo caracterizadas por normativas próprias de fruição e construção²². Em suas tabelas anexas seguem os coeficientes mínimos e máximos que serão estabelecidos em cada uma das zonas e setores²³.

Desse modo, é evidente que Curitiba não adota o coeficiente de aproveitamento único, de modo que lotes podem conter coeficientes de aproveitamento mais reduzidos quando inseridos em zonas já adensadas, enquanto outros apresentam coeficientes maiores, já que inseridos em zonas onde a Administração Pública entende ser necessário promover o adensamento.

Esses coeficientes serão os responsáveis por apontar até onde o direito de propriedade e o direito de construir existirão de maneira simultânea (nos casos em que o proprietário constrói até o limite do coeficiente básico) e onde o direito de construir se encontra de modo apartado do direito de propriedade (realidade de quando o proprietário almeja construir para além do coeficiente e nos limites do coeficiente máximo, intervalo onde cabe à administração pública analisar a aplicabilidade dos instrumentos de aquisição de coeficiente de construção, como através da outorga onerosa ou da transferência do direito de construir, tendo em vista que o direito de construir passa a fazer parte de toda a coletividade)²⁴.

A legislação ainda realiza uma ampla classificação dos usos do solo (classificados como de uso habitacional, comunitário, comercial, industrial, agropecuário e extrativista) e das classificações feitas pelo legislativo quanto a inserção desses usos nas zonas (sendo classificados como de uso permitido, tolerado, permissível e proibidos).

Cabe destacar que o zoneamento curitibano apresenta alguns direcionamentos que são criticados por juristas, tendo em vista que, em uma série de artigos, o legislativo curitibano concede ao Executivo Municipal ‘cheques em branco’²⁵ ao poder executivo municipal: são hipóteses onde este poder passa a ter uma ampla discricionariedade para promover alterações no planejamento urbano da cidade. Ainda que se possa reconhecer que atualmente essa discricionariedade se

²² Através do Art.5º da Lei 9.800/2000, tais setores são classificados da seguinte maneira: Zona Central, Zonas Residenciais, Zonas de Serviços, Zonas de Transição, Zonas Industriais, Zonas de Uso Misto, Zonas Especiais, Zona de Contenção, Áreas de Preservação Ambiental e Setores Especiais.

²³ Ibid., p.15.

²⁴ DA COSTA, José Maria. Transferência do Direito de Construir. In: ALVIM, José Manuel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 365-453.

²⁵ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Fórum, 2010, p. 35.

encontra severamente limitada pelos princípios consagrados após o Estatuto das Cidades, como o desenvolvimento sustentável, é evidente que os riscos se encontram nesta discricionariedade se encontra no aspecto procedimental do ato, e não material.

É o que se nota no § 2º do artigo 15º da Lei 9.800/2000, quando os parâmetros de uso e ocupação do solo dos Setores Especiais poderão ser ajustados pelo Executivo Municipal quando assim exigir a dinâmica de crescimento da cidade e após a realização de estudos desenvolvidos pelo IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba) ou ainda quando, através do parágrafo 1º do artigo 38º se aponta que o Conselho Municipal de Urbanismo (CMU) poderá indicar parâmetros de ocupação mais restritos que os estabelecidos em lei²⁶. Nesse caso, como já citado, o risco do poder conferido ao executivo se encontra no fato de a Administração Pública adentrar as competências do Legislativo²⁷, ignorando, por vezes, todos os procedimentos legislativos prévios já realizados.

A Lei de Zoneamento expõe, através de seu artigo 42º quais serão os parâmetros analisados para a liberação de uma obra, sendo eles: taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, altura de edificação, recuo do alinhamento predial, afastamento das divisas, taxa de permeabilidade e dimensão do lote²⁸.

As restrições ao direito de construir serão aplicadas ao interessado no momento da concessão de alvarás de construção e de localização, conforme abordado através do artigo 4º da mesma lei²⁹.

Desse modo, cabe apontar como nossa Lei de Zoneamento acaba por consolidar a ideia do interesse público no exercício do direito de propriedade, adotando a lógica clássica do direito público ao exercício de um direito privado, quando, através do parágrafo único de seu artigo 39º aponta que todas atividades que não estejam expressas como de uso permitido, tolerado ou permissível na respectiva lei serão consideradas como de uso de proibido.

O Plano Diretor, por sua vez, será a legislação responsável por apontar direcionamentos mais amplos à política urbana da cidade, não se concentrando apenas nos aspectos de uso do solo, mas também das políticas públicas a serem

²⁶ Ibid, p. 5.

²⁷ KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Direito do Urbanismo: observações à lei de zoneamento de Curitiba**. Monografia (Bacharelado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001, p. 35.

²⁸ Ibid., p. 11.

²⁹ Ibid., p.2.

tomadas pela Administração Pública, abordando um amplo leque de assuntos, da mobilidade urbana ao desenvolvimento social.

Curitiba teve seu Plano Diretor instituído em 1966, sendo constantemente revisado, com este estudo se concentrando nos parâmetros estabelecidos através das revisões realizadas através das Leis 11.266/2004 e 14.771/2015.

No que se refere ao plano diretor revisado em 2004 (Lei 11.266/2004), se expõe que a política de desenvolvimento urbano exposta em tal legislação deverá conduzir o pleno exercício da função social da cidade e da propriedade urbana, de modo que estas sigam os princípios gerais expostos no artigo 6º da Lei 11.266/2004, principalmente, no que toca ao exercício da propriedade privada, a regulação pública sobre o solo urbano mediante o uso de instrumentos que promovam a redistribuição da renda urbana e o seu uso e controle³⁰.

Em seguida, através do inciso VII de seu artigo 7º, o Plano Diretor aponta que a Administração Pública terá o papel de orientar a distribuição espacial da população e de suas respectivas atividades, além do oferecimento territorial de serviços públicos, de modo que se garanta um desenvolvimento sustentável do município. Também é destacado em seu inciso X que o município também terá o papel de conter a especulação imobiliária, entendendo-a aqui como o uso da terra como reserva de valor e não cumprindo com a função social da propriedade³¹.

Importante destacar a licitude dessas limitações ao direito de construir por parte da Administração Pública, que seguirá os respaldos de atender os interesses da comunidade, se orientando por questões como necessidades físicas da região onde a obra se insere, até conforto visual do restante da população³².

O Plano Diretor também se mostra importante para dar o sentido ao cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme já detalhado no presente capítulo³³. Desse modo, através do artigo 8º, se aponta que a propriedade cumprirá com sua função social quando esta atender à ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, de modo que atenda ao amplo interesse da sociedade. Os incisos I e II do mesmo artigo fazem, ainda que não expressamente, uma referencia à Lei de Zoneamento, quando apontam que as propriedades deverão

³⁰ CURITIBA. **Lei Ordinária nº 11.266**, de 16 de Dezembro de 2004. Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/pd_plano_diretor.php>. Acesso em 13.out.2017.

³¹ Idem.

³² Ibid, p. 43.

³³ Sobre a importância do Plano Diretor para a conceituação da função social da propriedade urbana ver o subcapítulo 1.1.1.

atender requisitos de estarem compatíveis com todos os equipamentos e serviços públicos disponíveis na área onde se inserem, bem como de que estejam inseridos de modo que se promova uma adequada distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada³⁴.

Já através de seu artigo 10º o zoneamento se encontra diretamente expressado, quando o plano diretor aponta o Macrozoneamento como o mecanismo que objetiva garantir um desenvolvimento harmônico da cidade e de seus habitantes, dando a cada região a utilização que melhor se adequa à sua realidade. O Plano Diretor irá determinar macrozonas (ao contrário do zoneamento, onde a divisão do município é mais esmiuçada), expressas em seu artigo 11º, sendo elas: os eixos estruturantes, eixos de adensamento, áreas com predominância residencial, áreas de ocupação mista, áreas de destinação específica e áreas de proteção ambiental. O zoneamento, então, conforme já apontado pelo parágrafo 2º do artigo 11º da Lei 11.266/2004, adequaria as macrozonas às realidades das diferentes regiões do município³⁵.

Posteriormente, seguindo a determinação do Estatuto da Cidade de que os Planos Diretores seriam revisados a cada 10 anos, o Plano Diretor foi revisado em 2014, dando origem à Lei 14.771/2015.

Das principais alterações promovidas em relação ao planejamento urbano, podemos apontar a previsão de que a legislação do zoneamento de Curitiba faz parte do planejamento urbano da cidade³⁶.

A recente alteração também criou as microzonas, através de seu artigo 23º (Lei 14.771/2015) onde se destaca que o zoneamento deverá garantir mecanismos relacionados à aquisição de potencial construtivo, de modo que se adensem tais regiões e de que o 'zoneamento aproxime-se ao do entorno'. Esse debate adveio das intenções do executivo municipal em promover uma redução da dependência da

³⁴ CURITIBA. **Lei Ordinária nº 11.266**, de 16 de Dezembro de 2004. Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/pd_plano_diretor.php>. Acesso em 13.out.2017.

³⁵ Idem.

³⁶ Aqui é necessária atenção quanto ao processo de revisão da Lei de Zoneamento, que aparentemente não adotará o critério previsto na versão atualizada do Plano Diretor. Sobre o processo de revisão da Lei de Zoneamento cabe acessar o site elaborado pelo IPPUC onde se apresentará o projeto de zoneamento adequado aos ditames do Plano Diretor revisado em 2015: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/inicio/2762>

população com o centro da cidade, incentivando a criação de várias regiões com maior concentração de pessoas e serviços³⁷.

O Plano Diretor também estabelece, através de seus artigos 75º e 76º, que construções que promovam a fruição pública terão as respectivas áreas convertidas em área não computável para fins de análise de parâmetros construtivos, devendo o zoneamento estabelecer quais os limites e formas desse direito ser exercido.

O mesmo também avançou em aspectos de incentivar a produção de habitações de interesse social, quando através de seu artigo 81º cria o instrumento dos Setores de Habitação Social (SEHIS), conceituado como instrumento onde são demarcadas áreas onde se incentivará a produção de habitação social próxima de regiões com infraestrutura urbana consolidada, se subdividindo em setores de regularização fundiária (setores onde são presentes áreas irregulares, passíveis de regularização), setores de vazio (onde regiões com quantidade expressiva de imóveis vazios são destinadas para a implantação de projetos de habitação social) e setores de produção (onde se incentiva empreendimentos de habitação social).

A revisão do Plano Diretor também teve como característica a criação de uma série de incentivos para a construção de determinados imóveis e em determinadas regiões.

É nesse sentido que, através de seus artigos 123º e 124º, a construção de empreendimentos que façam um uso misto de suas áreas, com até 50% de sua construção sendo usada para fins comerciais e o restante para fins residenciais. Estes imóveis receberão os benefícios de não obrigatoriamente ofertar vagas para fins residenciais, usando garagens de uso compartilhado, além de receberem desconto de 25% para a aquisição de potencial construtivo³⁸.

O mesmo plano também avançou no sentido de consolidar instrumentos urbanísticos como o Parcelamento e Edificação Compulsórios, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir, Direito de Preempção, Estudo de Impacto de Vizinhança, Operação Urbana Consorciada, Plano de Desenvolvimento Regional e Redesenvolvimento Urbano – sendo que grande parte

³⁷ CURITIBA, **Lei Ordinária nº 14.771**, de 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1477/14771/lei-ordinaria-n-14771-2015-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-de-acordo-com-o-disposto-no-art-40-3-do-estatuto-da-cidade-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio>>. Acesso em 13 out.2017.

³⁸ Idem.

desses instrumentos já haviam sido abordados no Estatuto das Cidades, só dependendo de sua regularização local³⁹.

Ocorre que ambos planos diretores se limitaram em regulamentar os instrumentos urbanísticos de caráter negocial, carecendo de outros que seriam fundamentais para o desenvolvimento da cidade, tais como: Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), maior implementação do IPTU Progressivo e maior efetividade para as SEHIS continuam sendo lacunas não preenchidas pelos planejadores curitibanos⁴⁰.

Porém os três instrumentos regulamentados já citados serão fundamentais para compreender como a política urbana de Curitiba vem ocorrendo, sendo eles: a Transferência do Direito de Construir, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas. Tratam-se de instrumentos de aplicação direta na forma como a regulação e o exercício do direito de construir se dá no município, sendo muitas vezes utilizados por grandes empreendedores para a construção de empreendimentos para além dos limites inicialmente impostos.

Dentre tais instrumentos, a Outorga Onerosa, instrumento urbanístico que trata do direito de construir de maneira como um bem público (onde o interessado em construir para além de o coeficiente básico adquirir o potencial construtivo da própria administração pública) é o instrumento urbanístico mais antigo em vigor em Curitiba. Existindo antes mesmo do Estatuto das Cidades, através da Lei Ordinária nº 7.420/1990, a Outorga Onerosa teve como objetivo inicial a aquisição de recursos através da venda de potencial construtivo, que seriam destinados ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, que por sua vez seria utilizado para financiar as obras realizadas pela Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB)⁴¹.

Atualmente regulamentada através do artigo 146⁴², a Outorga Onerosa se transforma em um potencial para aquisição de fundos para a preservação ambiental,

³⁹ Idem.

⁴⁰ COELHO, Luana Xavier (Org). **O Mito do Planejamento Urbano Democrático**: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba: Terra de Direitos, 2015, p.127-129.

⁴¹ **Potencial Construtivo: o cidadão deve fiscalizar**. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaopotencial-construtivo-o-cidadao-deve-fiscalizar-1nju3z67d3sod4yhyb12ko9qm>>. Acesso em 26.out.2017.

⁴² CURITIBA, **Lei Ordinária nº 14.771**, de 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1477/14771/lei-ordinaria-n-14771-2015-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-de-acordo-com-o-disposto-no-art-40-3-do-estatuto-da-cidade-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio>>. Acesso em 13 out.2017.

cultural, para construção de habitação social e para implantação de programas de governo⁴³.

Já a Transferência do Direito de Construir, regulamentada no Plano Diretor curitibano através do artigo 152º, é um instrumento que ocorre no âmbito privado, onde um sujeito que tem o seu direito de construir básico impactado por uma restrição da administração pública (como o tombamento de um imóvel, por exemplo), pode transferir para outra área (sua ou de terceiro que venha a adquirir seu direito) a utilização da qual foi proibido de exercer⁴⁴.

A Operação Urbana Consorciada, prevista através do artigo 157º, é o instrumento que visa criar uma área de exceção ao zoneamento vigente, onde se lança ao mercado títulos para obtenção de maiores potenciais construtivos, buscando-se através dos recursos obtidos dessa comercialização a realização de investimentos públicos na cidade. Atualmente existe apenas uma Operação Consorciada em Curitiba, a Linha Verde, criada através da Lei 13.909/2011, visando realizar obras viárias em um longo trecho da Cidade⁴⁵.

Ambos instrumentos são fundamentais para compreender como funciona a dinâmica do planejamento urbano dos municípios, dentre eles Curitiba, já que podem acarretar consequências inesperadas daquelas esperadas no momento de sua elaboração.

Esse arcabouço normativo é 'posto em movimento' através de uma ampla estrutura administrativa especializada. A criação de órgãos estatais especializados em política urbana e planejamento (como as Secretarias Municipais de Urbanismo ou o IPPUC de Curitiba) remontam aos anos 40, quando se adota uma abordagem integrada dos problemas urbanos, responsabilidades anteriormente atribuídas aos departamentos de obras e de viação urbana. Trata-se de um movimento constante

⁴³ A partir dos debates travados em conjunto com a Frente Mobiliza, movimento que vem acompanhando e promovendo debates da política urbana curitibana, é notável que o instrumento de outorga onerosa acabou sendo aplicado de forma indevida pelo município, o que incentivou o próprio IPPUC em apontar mudanças a serem consolidadas na nova lei de zoneamento. Para maiores informações, ver <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2017/08/01/frente-mobiliza-curitiba-apresenta-propostas-sobre-a-lei-de-zoneamento-da-cidade-ao-ippuc/>>. Acesso em 20.ago.2017.

⁴⁴ CURITIBA, **Lei Ordinária nº 14.771**, de 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1477/14771/lei-ordinaria-n-14771-2015-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-de-acordo-com-o-disposto-no-art-40-3-do-estatuto-da-cidade-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio>>. Acesso em 13 out.2017.

⁴⁵ CURITIBA, **Lei Ordinária nº 13.909**, de 19 de dezembro de 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2011/1390/13909/lei-ordinaria-n-13909-2011->>. Acesso em 13 out.2017.

em inúmeras capitais do país (tal como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife), cabendo a esses novos órgãos o papel de fiscalização e aplicação da legislação urbanística, que se encontravam naquele momento em um amplo processo de sofisticação⁴⁶.

Em Curitiba, no que tange ao direito de construir, três órgãos são fundamentais para compreender como se dá essa dinâmica, sendo eles: O IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), o Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA), o Conselho Municipal de Urbanismo (CMU) e as Conferências Municipais da Cidade.

O IPPUC é uma autarquia da Prefeitura Municipal existente desde o primeiro Plano Diretor (Lei nº 2.660/1965). Tem como competência o planejamento da cidade em sentido estrito, sendo responsável pela elaboração de projetos de lei pertinentes ao desenvolvimento da cidade, promoção de estudos técnicos para o desenvolvimento integrado do Município, criar condições para uma adaptação constante da legislação urbana local (principalmente em relação às normativas nacionais e estaduais).⁴⁷ Seus projetos de lei são tradicionalmente enviados à Prefeitura, que em seguida os submete junto ao legislativo, para aprovação.

O Conselho Municipal de Urbanismo (instituído inicialmente através do artigo 5º da Lei nº 1.875/1960) atua no sentido de expedir alvarás de construção e utilização do solo, além de participar na formulação de resoluções acerca do planejamento urbano da cidade. Adota modelo de gestão inspirado nos moldes norte-americanos e implantada no solo brasileiro desde anos 30-. Neste modelo, cabe a um órgão vinculado ao Poder Executivo analisar os possíveis caminhos para a flexibilização do zoneamento de uma cidade, alegando-se que apenas com a garantia de elasticidade esse instrumento urbanístico pode se perpetuar em um território. Trata-se de uma estratégia aplicada desde anos 20 em Nova York, como um caminho para evitar que proprietários recorressem à justiça, mas se utilizem de um espaço administrativo para negociar os parâmetros construtivos já estabelecidos em lei⁴⁸.

⁴⁶ OLIVEIRA, Dennison. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2000, p. 83.

47. IPPUC. **História do IPPUC**, disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=240&idioma=1&titulo=&teste=>>. Acesso em: 26.out.2017.

⁴⁸ Ibid, p. 261 e 262.

Paralelamente ao CMU, outro Conselho fundamental para a compreensão do funcionamento da política urbana curitibana é o Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). Criado após a promulgação da Resolução nº 13 do Ministério das Cidades, o CONCITIBA é um órgão vinculado ao IPPUC e criado pela Lei Municipal nº 12.579, tendo funções fiscalizadoras, consultivas e deliberativas⁴⁹ sob a política urbana de Curitiba, sendo composto por membros da administração pública e por membros da sociedade civil⁵⁰.

Outra instância de importância para um entendimento das dinâmicas em que ocorre o planejamento de Curitiba, também criada através da Resolução nº 13 do Ministério das Cidades, são as Conferências Municipais das Cidades (COMCURITIBA) – eventos oficiais responsáveis pela avaliação da implantação da agenda urbana na cidade, bem como momento oficial de votação dos novos conselheiros do CONCITIBA, que exercerão o cargo por dois anos, até a ocorrência da Conferência posterior. Ao todo já foram realizadas seis conferências na cidade, com a última ocorrendo no ano de 2016⁵¹.

Ocorre que, a despeito de Curitiba contar com todo arcabouço normativo citado, além de uma ampla estrutura administrativa, Curitiba não consegue escapar de uma série de contradições também notadas em outros municípios.

2.1.4 DO LOCAL AO NACIONAL: CRÍTICAS À EFETIVAÇÃO DOS PLANEJAMENTOS

A realidade da maioria dos municípios brasileiros aparenta ter uma grande dificuldade quanto à aplicação dos instrumentos urbanísticos existentes, inclusive aqueles relacionados ao direito de construir, enfoque deste estudo – já que tal conselho é criado para realizar a análise de tais parâmetros e promover no âmbito administrativo uma negociação dos mesmos.

⁴⁹ Função inserida após a 3ª, 4ª e 5ª Conferência Municipal das Cidades, ainda pendente de regulamentação.

⁵⁰ CURITIBA. **Lei Ordinária nº 12.579**, de 18 de dezembro de 2007. Curitiba, 18 de dezembro de 2007. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2007/1258/12579/lei-ordinaria-n-12579-2007-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-da-cidade-de-curitiba-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 out.2017.

⁵¹ **Começa nesta quarta-feira a 6ª Conferência da Cidade de Curitiba**, disponível em:<<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/comeca-nesta-quarta-feira-a-6-conferencia-da-cidade-de-curitiba/39958>>. Acesso em 29 out.2017.

A aplicação da legislação urbanística é elástica: por vezes aplicada de maneira de forma rígida às comunidades mais pobres e flexibilizada às camadas mais abastadas, ou o contrário, como em situações onde a legislação urbanística é utilizada para a manutenção de certas características para determinados bairros tradicionais de algumas cidades⁵².

Muito dessa pouca efetividade do planejamento urbano (no caso de Curitiba essa falha é notada através de taxas de terrenos vazios⁵³ e do déficit habitacional⁵⁴) advém de três principais fatores, que se relacionam de maneira complexa: a maneira como as legislações são elaboradas e aplicadas, a falta de compreensão de direito urbanístico por parte do judiciário, além da própria forma como a administração pública se organiza. Assim, se faz necessário apresentar minimamente como esses três sujeitos-fatores influenciam no planejamento urbano, para que possamos em seguida abordar e analisar um ponto específico dessa teia de relações.

Inicialmente, é necessária uma reflexão acerca da maneira como a legislação é aplicada e como se estrutura. O histórico da reprodução das cidades brasileiras demonstra como a aplicação da legislação urbanística é antes influenciada por uma série de fatores extralegais, principalmente critérios gerados pelo mercado, como a localização na cidade. A ilegalidade posta nas cidades brasileiras é constantemente ignorada nos planejamentos urbanos, fazendo parte de uma lógica de poder onde a ilegalidade retira a cidadania dos sujeitos, condicionando-os à prestação de favores, com ações com o objetivo de regularizar a situação dos sujeitos sendo postas como uma moeda de troca, não como o cumprimento de um direito legalmente requerido⁵⁵.

Nesse sentido, as principais legislações de planejamento urbano, como o Plano Diretor e o Zoneamento, devem se basear na cidade real, de modo que

⁵² ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003, p.169.

⁵³ **O que Curitiba tem a aprender sobre terrenos vazios e prédios desocupados**, disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/o-que-curitiba-tem-a-aprender-sobre-terrenos-vazios-e-predios-desocupados-al2u2qrvzye2komun48rdpu1i>>. Acesso em 25.out.2017.

⁵⁴ **Um em cada dez curitibanos vive em ocupações irregulares**, disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/um-em-cada-dez-curitibanos-vive-em-ocupacoes-irregulares-bozrq7ka0qj226j4g9jtsy632>>. Acesso em 25.out.2017.

⁵⁵ Ibid., 135.

surtem uma ampliação do direito a cidade, não uma ampliação da segregação socioeconômica⁵⁶.

Ocorre que atualmente ambas ignoram uma parcela significativa da realidade. Isso acarreta na necessidade da flexibilização do zoneamento (que por vezes tende a reforçar a segregação de um município) e a criação de planos diretores não correspondentes com a cidade que visam ser aplicados (de modo que MARICATO propõe a realização de um Plano de Ação, se abandonando a visão do documento como um simples marco de diretrizes por vezes inaplicáveis).

Nesse sentido, é de interesse apresentar o exemplo do zoneamento paulistano, quando foi utilizado na década de 30 de modo a garantir a proteção de bairros residenciais de alta renda, uma contrapartida à flexibilização dada aos bairros mais populares, que estavam permitidos de crescer sem grande gerenciamento do Estado⁵⁷.

Essa realidade continua latente atualmente em todos os municípios brasileiros, quando a legislação urbanística tende a consolidar as morfologias advindas do mercado imobiliário, discriminando realidades que se encontrem fora desta lógica. Esse tratamento advém de uma relação firmada entre estado e mercado:

Ao contrário da cidade irregular, nos bairros exclusivos das elites, a principal característica das regras de planejamento é perpetuar o tipo de contrato comercial estabelecido entre as partes no momento de seu desenvolvimento imobiliário, elemento fundamental para assegurar que os investimentos ali realizados proporcionem retornos no longo prazo e minimizem os riscos de perda de valor. Por outra parte, desobedecer aos padrões e às regras é a maneira de tornar os assentamentos informais muito rentáveis: como os mercados informais geralmente se desenvolvem em áreas desvalorizadas, a possibilidade de produzir densidades altíssimas - típicas de bairros populares - constitui a maneira de aumentar a rentabilidade nessas áreas⁵⁸.

No que se refere à realidade Curitibana, pode-se citar como exemplo dessa utilização da legislação urbana para a segregação o caso de moradores do bairro Boqueirão, onde a impossibilidade de maior utilização do terreno colocou sob risco uma série de moradias dos habitantes da região, já que a zona apenas permitiria a

⁵⁶ MARICATO, Erminia. As Ideias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. **A Cidade do Pensamento Único**. 8. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013, p. 121-191.

⁵⁷ Ibid., p.173.

⁵⁸ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015, p.186.

construção de uma residência por terreno.⁵⁹ Outro exemplo que merece ser destacado são as restrições de construção impostas a bairros como além da e a manutenção como Mercês e Santa Felicidade, determinada através dos incisos VI a IX da Lei 9.800⁶⁰, onde não se permite a construção de residências verticais, sob argumento de manutenção da necessidade da estética de predominância de residências unifamiliares na região.

O desenho dos planejamentos consolidados também é contraditório com a realidade: no âmbito normativo é notada uma tendência em maior preocupação com os bairros centrais, em detrimento dos bairros mais periféricos, constantemente ignorados nos planos. Em contrapartida, é notada uma tendência do crescimento das cidades ocorrer de maneira dispare daquela expressa nos planejamentos, como a alta densificação de residências para além dos eixos estruturais⁶¹.

Outro aspecto negativo do cenário curitibano no que se refere à sua legislação é o fato de seus Planos seguirem a tendência de extremamente genéricos, relegando para legislações posteriores instrumentos essenciais para garantir que Curitiba cumpra sua função social de cidade: sejam os que abordam o combate aos vazios urbanos (como a aplicação de IPTU Progressivo em imóveis vazios), sejam os importantes imprescindíveis para a regularização fundiária da cidade (como a demarcação dos Setores Especiais de Regularização Fundiária)⁶².

Desse modo, não se pode ignorar como as legislações urbanísticas de planejamento, estão relacionadas com o aspecto econômico do solo urbano. Planejar pode significar uma maior previsibilidade e segurança ao mercado imobiliário. Mas também esse aspecto pode ser um importante meio para uma fiscalização ou maior publicidade dos atos praticados pelo Estado, já que a previsão legal reduz a liberdade antes existente para as transações financeiras praticadas pelo estado⁶³.

⁵⁹ **Justiça Determina Demolição de Casas Construídas No Boqueirão.** Disponível em: <<http://www.tribunapr.com.br/noticias/parana/justica-determina-demolicao-de-casas-construidas-no-boqueirao/>>

⁶⁰ Ibid., p.3.

⁶¹ STROHER, Laisa Eleonora Maróstica. **A metrópole e o planejamento urbano: revisitando o mito da Curitiba-modelo.** 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Acesso em: 26.out.2017.

⁶² COELHO, Luana Xavier. Op. cit., p.127-129.

⁶³ Para FRANZONI (2014), estas ações marcam como o elo entre as intervenções públicas e a valorização fundiária está se tornando cada vez mais visível, fazendo com que a administração pública reconheça o valor de mercado de suas interferências e realizando ações que antes seriam praticadas “por debaixo da mesa”.

Ademais, as mesmas se encontram inseridas em um processo político e acaba por refletir as mesmas contradições advindas deste movimento. Assim, precisamos compreender que leis urbanísticas e seus respectivos conceitos e objetivos só serão democráticos e comprometidos com a realidade de que tratam quando garantido um amplo espaço de participação social durante seus processos de formação⁶⁴.

Outro obstáculo, independente de como a legislação do planejamento urbano esteja firmado, é o próprio judiciário, poder que será responsável pelos caminhos da política urbana quando esta é judicializada. Nesse sentido, é importante ressaltar o quanto nossos tribunais ainda insistem em tomar decisões baseadas estritamente no direito civil, ignorando um amplo arcabouço normativo já consolidado, quando a aplicação estrita do direito civil deveria ocorrer apenas nas situações em que o tratamento do direito de propriedade estivesse relacionado com as relações individuais entre terceiros, não em situações em que a propriedade esteja inserida em uma realidade mais ampla, tal qual a do urbanismo de uma cidade⁶⁵.

Também é evidente que os Tribunais ainda não conseguiram consolidar um marco jurisprudencial acerca da dissociação entre direito de construir e direito de propriedade, ignorando o potencial que o novo marco trazido pelo Estatuto da Cidade trouxe para a resolução de conflitos entre particulares e a administração pública.

Essa realidade da postura do judiciário quando deparado com conflitos relacionados à política urbana é exposta em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), a partir da análise de decisões emitidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Tal estudo acabou por demonstrar a grande lacuna do direito urbanístico na formação dos membros do judiciário, que claramente desconheciam uma série de diretrizes e princípios que fundamentam a gestão urbana (tal quais os expostos através do artigo 2º do Estatuto das Cidades⁶⁶) e

⁶⁴ Ibid., p. 29.

⁶⁵ Ibid., p.179.

⁶⁶ BRASIL. **Lei Ordinária nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 13 out.2017.

difícilmente aplicavam os parâmetros previstos no plano diretor da cidade para fins de analisar se a propriedade cumpria com sua função social ou não⁶⁷.

No âmbito da justiça paranaense, também se nota uma priorização do exercício do direito de propriedade, independente de que este seja exercido de acordo com a função social a ele estabelecida, desconsiderando também o direito à moradia e o planejamento posto na cidade – de modo que as decisões judiciais perpetuam a segregação socioespacial vigente⁶⁸.

Por fim, é necessário compreender que muito da inefetividade do planejamento urbano também advém da forma como a organização do estado se dá – e é nesse aspecto que este estudo se encontra, tendo em vista que suas análises finais tratam de um conselho vinculado à estrutura administrativa do Estado⁶⁹.

Esse modelo é ilustrado através da expressão utilizada pela urbanista MARICATO como um ‘elefante com pernas de garça’, figura metafórica para abordar uma estrutura composta por grande quantidade de burocratas nos setores de planejamento, contra poucos aplicadores desses planejamentos, fazendo uma comparação com um elefante com pernas de garça. Outro problema que agravaria essa estrutura seriam as condições individuais dos próprios funcionários e técnicos, que por vezes não possuem o conhecimento técnico necessário para o adequado funcionamento dos órgãos onde trabalham, além de muitas vezes serem prejudicados pelas próprias condições de trabalho, como baixos salários⁷⁰.

Conforme apontado por OLIVEIRA, a única exceção de Curitiba em relação aos problemas de efetivação dos Planos notado em outros municípios se deve ao grande consenso presente em todos os órgãos do executivo municipal quanto aos moldes do planejamento a ser elaborado, além de outros fatores sociais e econômicos presentes em seu período de elaboração⁷¹.

Ocorre que tal consenso também pode se dissolver no momento de sua aplicação e fiscalização, tendo em vista que inúmeros órgãos do executivo acabam tendo, ainda que com diferentes proporções, competências em comum. Uma análise

⁶⁷ CARDOSO, Patricia de Menezes; GUIMARÃES, Irene Maestro dos Santos; FROTA, Henrique Botelho; LIBÓRIO, Daniela Campos. **Direito Urbanístico em Juízo**: estudo de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. São Paulo: IBDU, 2016. P.75.

⁶⁸ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário**: decisões judiciais na produção da segregação socioespacial. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. P.161.

⁶⁹ MARICATO, Ermínia. Op. cit., p.53.

⁷⁰ Ibid., p.57.

⁷¹ Ibid., p.80.

em relação aos Conselhos presentes na prefeitura nos permite afirmar que as principais decisões referentes ao planejamento urbano se encontram pulverizadas em diferentes conselhos, que por vezes tratam do mesmo assunto, como o Conselho de Meio Ambiente, Conselho Municipal de Urbanismo (analisado neste estudo) e Conselho da Cidade de Curitiba⁷². Cabe destacar que, seguindo a mesma lógica notada no estado de São Paulo, os órgãos com maior incidência na gestão do solo Curitibano são compostos majoritariamente por engenheiros e arquitetos, o que demonstra uma tendência restritiva do urbanismo curitibano, que seria encarado apenas em aspectos físico-construtivos, reduzindo sua complexidade. Trata-se de um órgão onde, nos mesmos moldes americanos, a administração pública negocia com os sujeitos privados⁷³.

Ainda, a estrutura administrativa de Curitiba segue uma lógica (considerada negativa) onde se decide sobre os usos permissíveis e proibidos em cada zona e subzona do zoneamento urbano, além de questões pertinentes aos padrões de construção e loteamento legalmente exigidos, pouco tratando de assuntos relacionados à expansão da malha urbana, questão que se restringe à atos legislativos promulgados pelo executivo e legislativo⁷⁴.

Por fim, é necessário destacar como a história do planejamento urbano de Curitiba esta marcada por inúmeros casos onde seus órgãos de planejamento e execução da política urbana foi responsabilizado por casos de corrupção onde o principal bem a ser obtido por uma das partes era a liberação para a construção de obras – demonstrando-se como o direito de construir se torna um dos bens mais valiosos nos ordenamentos urbanos. O CMU, objeto deste estudo, esteve envolvido em uma série deles. Desse modo, é necessária uma análise aprofundada sobre o assunto.

Desse modo, se faz necessário repensar as estruturas administrativas, para que estas funcionem de modo integrado, dando funcionamento prático ao planejamento urbanístico pensado no âmbito legislativo⁷⁵.

⁷² BRAGA, Andréa Luiza Curralinho. **Governança Democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba**: presença de voz dos atores sociais. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. P.89.

⁷³ FELDMAN, Sarah. Op. cit., p. 74

⁷⁴ OLIVEIRA, Dennison. Op. cit., p. 100.

⁷⁵ MARICTO, Ermínia. Op. cit., p. 73.

3 RETRATANDO O CONSELHO MUNICIPAL DE URBANISMO

Conforme já narrado, vive-se um novo paradigma jurídico no que tange ao planejamento urbano e ao desenvolvimento das cidades. Não se deve mais analisar uma cidade como um acúmulo de propriedades privadas, das quais seus donos possuem a liberdade de exercê-la sem restrições impostas pelo poder público. Os imóveis urbanos passam a ser analisados sob a ótica da função social da propriedade e a cidade passa a ser colocada como um bem coletivo de toda a sociedade. Apenas uma propriedade que estiver de acordo com os parâmetros impostos no planejamento da cidade (mínimos e máximos) podem ser classificadas como cumpridoras de sua função social.

Ocorre que a ampla legislação vigente encontra obstáculos para seu cumprimento, sendo um deles, conforme já narrado anteriormente, a própria forma com que se organiza a administração pública e a forma com que suas decisões são tomadas: órgãos muitas vezes excessivamente burocráticos, com índices consideráveis de corrupção e falta de diálogo com a realidade sobre a qual os mesmos são responsáveis por decidir ou regulamentar.

Ainda que descrita como uma ‘cidade modelo’, Curitiba não está livre desses obstáculos, não sendo a toa que em sua trajetória são presentes uma série de episódios onde seus respectivos órgãos e agentes públicos foram responsabilizados pela implementação de obras que não correspondiam com o planejamento urbano já consolidado pelas vias legislativas da cidade, a exemplo da construção do Shopping Mueller, construído em zona não compatível com seu porte e promovendo um redesenho da urbanização local, motivos pelos quais foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o caso⁷⁶.

Um desses órgãos, com importante influência no desenvolvimento da cidade e alvo de disputas políticas, é o Conselho Municipal de Urbanismo. Sua importância se deve por ser o principal órgão responsável pela liberação de alvarás de edificações ou para utilização do solo, sendo um dos principais agentes para a limitação e regulamentação do exercício do direito de construir.

Desse modo, o presente capítulo aponta brevemente sobre o Conselho de Zoneamento, experiência que pode ser apontado como uma experiência precursora do CMU, seguindo para contextualização de como o CMU se consolidou

⁷⁶ OLIVEIRA, Deninson. Op. cit., p. 169.

até atingir seu formato atual. Pretende-se também analisar como O CMU foi um espaço de interesse por parte de algumas representações de classe, bem como de que maneira o seu desenho consolidado destoa dos Conselhos que surgirão nos fins dos anos 90 e dos demais parâmetros jurídicos para processos que ocorrem dentro da administração pública. Por fim, se pontua qual o entendimento jurídico acerca das decisões do Conselho, tanto as advindas dos processos, tanto as advindas das resoluções emitidas.

3.1 CONTEXTUALIZANDO O CMU

3.1.1 SEUS PRIMÓRDIOS

O CMU surge durante a elaboração da primeira lei de zoneamento de Curitiba, ainda que com denominação diferente, especificamente através do artigo 5º da Lei 1.875 de 1960, onde se estabelece a criação da Comissão de Zoneamento (CZ), com atribuições de tomar decisões nos pedidos de uso do solo, principalmente no que se referia aos casos permissíveis ou omissos na legislação, além de julgar recursos onde as partes aleguem algum erro de interpretação da legislação, conforme estabelecido nos incisos I e II da referida lei⁷⁷. É a mesma legislação que foi responsável por regulamentar sua composição, através do parágrafo 1º do artigo 5º, onde se aponta que o CZ seria composto por engenheiros do Departamento de Urbanismo e do Departamento de Edificações, além de contar com dois vereadores – todos nomeados pelo prefeito⁷⁸.

Logo em 1966, com a criação do primeiro Plano Diretor do município, através da Lei nº 2.828/1966, foi determinado através de seu artigo 7º uma gama de atribuições mais amplas à CZ, comparando com as expostas no regimento interno da Comissão: fica estabelecido que a CZ decida sobre pedidos de novos usos nos limites de sua competência, recursos de decisões de órgãos competentes onde se alegue errada ou falsa interpretação da legislação urbana de Curitiba, casos em que

⁷⁷ CURITIBA. **Lei Ordinária nº 1.875**, de 30 de março de 1960. Curitiba, 30 de março de 1960. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1960/187/1875/lei-ordinaria-n-1875-1960-aprova-o-plano-piloto-de-zoneamento-de-uso-e-sua-regulamentacao>>. Acesso em 13 out.2017.

⁷⁸ Idem.

a aplicação dos valores e parâmetros desta Lei se revele inadequada a estas Diretrizes Básicas⁷⁹.

Já na primeira gestão de Jaime Lerner (1971-1975), se altera o desenho de sua composição, realizando um fortalecimento da atuação do IPPUC na política urbana, quando a referida agencia passa a contar com três membros no conselho, ao contrário da única vaga antes existente e com o Conselho Deliberativo⁸⁰ de tal órgão sendo a última instância de processos administrativos referente a problemas relacionados com o planejamento urbano – sendo uma clara maneira de garantir maior poder ao referido órgão (do qual o próprio prefeito havia feito parte) e segurança para implantação de seus projetos.

Posteriormente, já sob a gestão de Mauricio Fruet, a composição e o fluxo de decisões da CZ é alterada através da Lei 6.406/83⁸¹. Em tal legislação é reduzida a participação do IPPUC, com a composição de membros do CZ sendo mais uma vez alterada através do artigo 4º, contando então com nove membros, divididos entre três vereadores, dois integrantes do Departamento de Urbanismo, dois membros da Procuradoria Geral e dois membros do IPPUC. Ainda, o Conselho Deliberativo do IPPUC deixa de ser a última instância recursal dos processos administrativos, passando tal função ser do próprio CZ, só cabendo recursos ao próprio prefeito quando flagrante alguma violação de lei ou regulamento, conforme expressado pelo parágrafo 2º do artigo 4º da mesma lei⁸².

O Conselho Municipal de Urbanismo vai receber a denominação e o desenho de funcionamento conhecidos atualmente através da Lei 7.701/1991

⁷⁹ CURITIBA. **Lei Ordinária nº 2.828**, de 31 de julho de 1966. Curitiba, 31 de julho de 1966. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1966/282/2828/lei-ordinaria-n-2828-1966-institui-o-plano-diretor-de-curitiba-e-aprova-as-suas-diretrizes-basicas-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio-revogando-as-leis-n-1875-60-1-951-60-1-908-60-2-100-61-2-123-61-2-154-62>>. Acesso em: 13 out.2017.

⁸⁰ O IPPUC foi criado em 1965 e logo em sua primeira legislação, através do Art.2.260/1965, se determinou a criação do Conselho Deliberativo. Trata-se de um Conselho vinculado ao IPPUC, composto por membros de diversos órgãos do Poder Executivo, sendo responsável inicialmente pela implementação do Plano Diretor. Tal Conselho foi muito elogiado, tendo em vista que sua composição seria facilitadora da comunicação entre os departamentos públicos relacionados à política urbana, contribuindo para a criação de um consenso em torno do planejamento da cidade, algo tão essencial para a implementação de projetos dessa índole. Também foi muito alvo de disputas políticas: ora fortalecido em favor do IPPUC, como no caso citado, ora enfraquecido, como notado na gestão de Osmar Sabbag, quando ocorre uma perda de influência do IPPUC e de seu respectivo conselho.

⁸¹ CURITIBA. **Lei Ordinária nº 6.406**, de 09 de agosto de 1983. Curitiba, 09 de agosto de 1983. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1983/641/6406/lei-ordinaria-n-6406-1983-dispoe-sobre-a-comissao-tecnica-de-urbanismo-conselho-municipal-de-zoneamento-e-da-outras-providencias?q=lei%206406>>. Acesso em: 13 out.2017.

⁸² Idem.

(responsável por instituí-lo)⁸³ e pelo Decreto 635/1991 (responsável por regulamentá-lo)⁸⁴, sendo tais atos emitidos durante a terceira gestão do prefeito Jaime Lerner.

Conforme prevê o artigo 1º da Lei 7.701/1991, o Conselho Municipal de Urbanismo é um órgão vinculado à Secretaria Municipal do Urbanismo, possuindo natureza consultiva e de julgamento das questões referentes à matéria urbanística, bem como contribuindo para a formulação da política urbana municipal. Basicamente sua responsabilidade é tratar e emitir decisões sobre situações onde haja o debate sobre divergências de legislação, questões omissas ou casos denominados permissíveis, relacionados ao zoneamento do solo, licenciamento de construções e parcelamento do solo⁸⁵.

Em seguida, no ano de 2015, durante a gestão Fruet, o CMU passa por uma grande transformação. Isto porque, através do Decreto nº 337/2015, o referido Conselho passa a ter sua composição e seu funcionamento ampliados⁸⁶. Ao contrário de apenas decidir sobre os casos permissíveis e interpretar a aplicação da legislação urbana municipal, o artigo 2º aponta que será de competência do CMU julgar questões referentes à matéria urbanística, tomar deliberações acerca da política urbana municipal, analisar questões relativas ao Plano Diretor, propor diretrizes para áreas públicas, propor resoluções e debater projetos de lei de interesse urbanístico⁸⁷.

Outra alteração realizada pelo mesmo decreto será em relação aos seus participantes, quando, através de seu artigo 3º se propõe a alteração de seus membros, também garantindo a participação e voto de alguns setores da sociedade civil, que contabilizam em 16 ao todo, como Associação Comercial do Paraná (ACP), Fundação do Comércio do Paraná (FECOMÉRCIO), Sindicato dos Engenheiros do

⁸³ CURITIBA. **Lei Ordinária nº 7.701**, de 14 de agosto de 1991. Curitiba, 14 de agosto de 1991. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1991/771/7701/lei-ordinaria-n-7701-1991-autoriza-o-poder-executivo-a-contrair-emprestimo-e-a-prestar-aval-ou-fianca-em-contratos-de-emprestimos-ou-financiamentos-destinados-a-implantacao-de-obras-infra-estrutura-e-saneamento-em-bairros-da-capital-conforme-especifica?q=lei%207701>>. Acesso em 13 out.2017.

⁸⁴ CURITIBA. **Decreto nº 635**, de 15 de outubro de 1991. Curitiba, 15 de outubro de 1991. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1991/64/635/decreto-n-635-1991-regulamenta-o-artigo-6-da-lei-7704-de-230891-que-institui-o-conselho-municipal-do-urbanismo?q=decreto%20635>>. Acesso em 13 out.2017.

⁸⁵ CURITIBA, **Lei nº 7.701**..., não paginado.

⁸⁶ CURITIBA. **Decreto nº 337**, de 06 de abril de 2015. Curitiba, 06 de abril de 2015. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2015/34/337/decreto-n-337-2015-regulamenta-o-conselho-municipal-de-urbanismocmu?q=Decreto%20n%BA%20337%2F2015>>. Acesso em 13 out.2017.

⁸⁷ Idem.

Estado do Paraná (SENGE-PR), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Instituto dos Engenheiros do Paraná (IEP), dentre outros⁸⁸. Posteriormente, no já ressaltado ano de 2015, a Gestão Fruet garante o direito a voto a membros da sociedade civil⁸⁹.

Já em 2017, sob nova gestão comandada por Rafael Greca, através do Decreto nº 678/2017, o CMU passa por mais mudanças, com suas competências sendo alteradas: insere-se através do artigo 2º (Decreto nº 678/2017) que o CMU terá natureza consultiva, deliberativa e de julgamento, retirando-se a antiga competência de debater propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico (prevista anteriormente através do inciso VI do artigo 2º do Decreto nº 337/2015)⁹⁰. Também se estabelece, através do inciso III do artigo 3º da Lei nº 678/2017 que a Procuradoria Geral do Município participará de modo a prestar assessoramento jurídico, porém sem direito a voto, o que não ocorria durante a gestão Fruet e seu Decreto nº 337/2015⁹¹.

Houve também mudanças em relação ao seu desenho interno, quando o Decreto 678/2017 não prevê a existência do Conselho Deliberativo, nem o Conselho Superior, que anteriormente eram previstos através do artigo 5º do Decreto nº 337/2015. As comissões de usos comerciais e de edificação, uso e ocupação do solo continuam a existir, previstas respectivamente através das alíneas 1 e 2 do artigo 3º⁹².

Consequentemente essa mudança trouxe alterações na composição dos membros do Conselho: secretarias do município, como de Meio Ambiente (SMMA), de Trânsito (SETRAN) e de obras públicas (SMOP), que antes integravam os órgãos extintos, agora passam a contar com apenas duas vagas para titular e duas vagas para suplente, distribuídas para as comissões de julgamento. A Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SEDPD), por sua vez, foi retirada do conselho, perdendo seu cargo na Comissão de Edificação, Uso e Ocupação do

⁸⁸ Uma exposição detalhada da atual composição do CMU será exposta posteriormente no Item 2.3, quando se trata do funcionamento da composição dos membros dentro do Conselho.

⁸⁹ CURITIBA, **Decreto nº 337**..., não paginado.

⁹⁰ CURITIBA, **Decreto nº 678**, de 13 de março de 2017. Curitiba, 13 de março de 2017. Disponível: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2017/67/678/decreto-n-678-2017-regulamenta-o-conselho-municipal-de-urbanismo-cmu>>. Acesso em 13 out.2017.

⁹¹ CURITIBA, **Decreto nº 337**..., não paginado.

⁹² Idem.

Solo, previsto anteriormente através da alínea d do Inciso II do artigo 11º do Decreto 337/2015⁹³.

Até o presente momento não é possível apontar com qual fluxo as decisões do CMU serão tomadas daqui adiante, tendo em vista que o Decreto nº 678/2017 aponta através de seu artigo 12º que a atuação do CMU será disciplinada por seu regimento interno, ainda não promulgado até o momento. As dúvidas se referem principalmente em relação à atuação dos órgãos internos ao conselho que foram extintos, como o Conselho Deliberativo e o Conselho Superior, e, de tal modo, qual será o fluxo das decisões tomadas pelo CMU⁹⁴.

Assim, através dessa breve citação das mudanças sofridas pelo CMU (antigamente denominado como Comissão Municipal de Zoneamento), tal qual a constante alteração de composição de seus membros e o peso da autoridade do conselho para decidir questões pertinentes ao planejamento urbano, podemos interpretar que essas mudanças só confirmam o quanto esse órgão possui um histórico politicamente atribulado⁹⁵. Isso se deve em grande parte aos motivos já apontados de que por se tratar de um órgão fundamental para o planejamento urbano de Curitiba, com sua função de debater as reivindicações de incorporadores e proprietários acerca dos usos permissíveis do solo, se tornou um grande campo de disputas de interesses, principalmente daqueles que mais se interessavam pela destinação do solo urbano: o empresariado⁹⁶.

Essas disputas servem para desvelar a suposta neutralidade de decisões que se alegam essencialmente técnicas, discursos que servem para maquilar a realidade presente em inúmeros outros conselhos ou órgãos técnicos responsáveis pela política urbana.⁹⁷

3.1.2 O CMU COMO ARENA DE DISPUTAS POLÍTICAS

⁹³ CURITIBA. **Decreto nº 337**, de 06 de abril de 2015. Curitiba, 06 de abril de 2015. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2015/34/337/decreto-n-337-2015-regulamenta-o-conselho-municipal-de-urbanismocmu?q=Decreto%20n%BA%20337%2F2015>>. Acesso em 13 out.2017.

⁹⁴ CURITIBA, **Decreto nº 678**..., não paginado.

⁹⁵ COELHO, Luana Xavier Pinto Op. cit., p.75.

⁹⁶ OLIVEIRA, Deninson de. Op. cit., p.103.

⁹⁷ HOYLER, Telma. **Incorporação Imobiliária e Intermediação de Interesses em São Paulo**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.,p.97.

As alterações efetivadas durante a gestão Fruet, especificamente a de garantir o acesso de entidades de classe ou representação, podem ser apontadas como uma consequência de longas interferências de tais entidades no planejamento urbano ou até mesmo na emissão de alvarás (competência do CMU), principalmente no que se refere ao Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná (SINDUSCON-PR), ACP e Sindicato de Habitação e Condomínios do Estado do Paraná (SECOVI). Isso porque a elite empresarial foi o setor da sociedade civil que melhor conseguiu se organizar e ter uma influência no planejamento urbano de Curitiba, criando comissões responsáveis por realizar contatos com os órgãos públicos, de modo a oferecer pontos de vista e sugestões⁹⁸.

Apesar de sua grande influência, esses sujeitos nunca foram considerados formalmente como responsáveis pelo planejamento urbano de Curitiba, levando-os a fazer uma série de proposições de lei que visavam torná-la institucional. Podemos citar, a título de exemplo: projeto liderado pelo Sindicato dos Incorporadores de Imóveis requerendo a participação das classes produtoras no planejamento urbano de Curitiba; a proposta de inclusão do Instituto de Engenharia do Paraná (IEP) no Conselho de Urbanismo durante os debates do Plano Diretor de 1966; ou ainda, no período eleitoral de 1988, em debate promovido por SINDUSCON, SECOVI e Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (ADEMI), se cogitou a criação de um Conselho Técnico de Desenvolvimento Urbano, órgão público do qual tais entidades e IEP e Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), fariam parte⁹⁹.

Também é necessário apontar que a própria ACP era uma entidade de grande representatividade na influência de liberação de alvarás para instalação de comércio em regiões não autorizadas pelo zoneamento atual¹⁰⁰. Nesse sentido, destaca-se como a atuação da ACP tendeu a ser caracterizada como uma intermediária entre os comerciantes e o poder público, a fim de requerer que este realizasse 'flexibilizações' da Lei de Zoneamento do município.

Os interesses privados em relação à liberação de alvarás foi tamanho, que a alta liberalização de alvarás da segunda gestão de Jaime Lerner (1979-1974) acabou repercutindo em conflitos na gestão de Requião (1986-1989) em relação à

⁹⁸ OLIVEIRA, Deninson de. Op. cit., p.103.

⁹⁹ Ibid., p.163.

¹⁰⁰ Ibid., p.157.

ilegalidade do alvarás já emitidos, que acabaram por inflar muitas das setoriais existentes¹⁰¹. Posteriormente na retomada de Lerner ao poder, se inicia uma ação conjunta entre ADEMI e SINDUSCON a fim de que requerer a prorrogação dos alvarás já emitidos, bem como que os projetos pudessem ser alterados sem terem seus alvarás de construção caçados¹⁰².

Destaca-se que esse fenômeno também é notado em outros municípios¹⁰³. Em São Paulo, por exemplo, diversos sujeitos do mercado privado influenciaram diretamente na política urbana do município, através de diversos espaços estatais, dentre eles, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), que possui uma atuação que em muito se assemelha com o CMU, como análise de liberação de alvarás de obras de grande porte. O SECOVI (que também atua no município de Curitiba), manteve um forte vínculo com tal órgão paulistano, conseguindo decisões privilegiadas ao mercado imobiliário¹⁰⁴.

Porém, não é possível até o presente momento analisar o quanto significou para tais entidades ter garantido um espaço institucional que trata diretamente do planejamento urbano. Isso porque, conforme se nota em Ofício elaborado pelas entidades SENGE, CREA, Sindicato de Arquitetos do Estado do Paraná (SINDARQ), Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e IAB, protocolado ao Prefeito Gustavo Fruet em 5 de fevereiro de 2016, tais entidades expressaram críticas aos modos como os trabalhos do CMU vinham sido realizados, destacando-se que coube aos representantes de tais entidades apenas a análise sobre questões de permissividade ou de imprecisões legais em processos de licenciamento de uso do solo, quando poderiam contribuir para o urbanismo do município¹⁰⁵.

Mais uma vez é evidente que se trata de um espaço em constante disputa, não havendo um consenso até mesmo entre aquelas entidades que possuem seu assento garantido nos processos de decisão¹⁰⁶.

¹⁰¹ Ibid., p.159.

¹⁰² Esse adensamento excessivo irá influenciar na criação do instrumento do solo criado em Curitiba, sendo regulamentado inicialmente através da Lei Municipal nº 7.420/90.

¹⁰³ HOYLER, Telma. Op. cit., p.118.

¹⁰⁴ Nota-se aqui a necessidade de uma pesquisa aprofundada sobre como indivíduos realizam incidências indiretas no Conselho, através de pedidos feitos aos seus dirigentes – ação já notada no que se refere aos membros da ACP, por exemplo.

¹⁰⁵ O ofício pode ser acessado em: < <http://www.senge-pr.org.br/wp-content/uploads/2016/02/of%C3%ADcio-prefeitura.pdf>>. Acesso em 25.10.2017

¹⁰⁶ Destaca-se que a tentativa por parte das entidades aqui citadas em influenciar no planejamento da cidade não se limita às estruturas administrativas. No atual processo de revisão da Lei de

Seu próprio desenho institucional e de funcionamento em muito se contrapõe ao modelo de gestão democrática da cidade estabelecida após a promulgação do Estatuto das Cidades, além de adotar procedimentos para a tomada de suas decisões que também não se enquadram aos parâmetros definidos pela Lei de Processo Administrativo e pelo próprio Código Civil. Esses aspectos refletem como o CMU, a despeito de sua grande influência na gestão do solo urbano, é extremamente fechado em si.

3.1.3 O ASPECTO HERMÉTICO DO CMU

A análise feita por movimentos sociais, organizações da sociedade civil e entusiastas nos assuntos da política urbana é de que os debates mais relevantes da política urbana são analisados apenas pelo CMU, quando este é o responsável por analisar divergências, questões omissas e casos permissíveis, cabendo ao CONCITIBA apenas a participação de palestras e propagandas do município¹⁰⁷.

Assim, é evidente que o desenho do CMU, aliado alguns de seus objetivos, não se encontram totalmente de acordo com a diretrizes determinadas pelo Estatuto das Cidades através de seu inciso II de seu Art.2º, onde resta estabelecido que a gestão democrática será uma das diretrizes da política urbana, compreendida aqui pela garantia da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade em todos os momentos de um planejamento urbano (seja na execução, seja no acompanhamento de sua implementação)¹⁰⁸.

A coexistência de CMU e CONCITIBA, ambos com naturezas muito semelhantes, mas com distintas influências nas decisões municipais, segue a tendência de que os conselhos relacionados às pautas de habitação e gestão urbana possuem tendência de serem isolados e fragmentados, bem como de não apresentarem uniformidades entre si, já que não vinculados ao acesso a um

Zoneamento, as mesmas organizações formaram um grupo denominado pelo IPPUC como G10 (composto por Fecomércio, SINDUSCON, ACP, IEP, CREA, ADEMI E CVI), onde são formuladas uma série de propostas para o novo Zoneamento da cidade. Tão grande sua influência que, em audiência organizada pelo IPPUC em 02 de outubro de 2017, foram entregues respostas às propostas feitas somente por tal grupo. Para maiores informações sobre o grupo, ver “**IPPUC Apresenta Nova Lei de Zoneamento Para Curitiba**. Veja o que muda”. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/ippuc-apresenta-nova-lei-de-zoneamento-para-curitiba-veja-o-que-muda-dumj49lsjvhio5itn1scnshc8>>. Acesso em: 29.out.2017.

¹⁰⁷ COELHO, Luana Xavier Pinto. Op. cit., p.75.

¹⁰⁸ BRASIL. Op. cit.

financiamento específico, além de ressaltar que a participação em relação à gestão urbana se torna ainda mais complexa quando é notado uma grande variedade de interesses em torno de tal assunto, o que acaba por dificultar sua institucionalização¹⁰⁹.

E mais: a atuação central de órgãos vinculados ao executivo na política urbana em detrimento aos espaços reconhecidamente democráticos (tal qual o CONCITIBA) tende a promover um esvaziamento nos espaços participativos, já que as decisões tomadas por estes são facilmente desconsideradas¹¹⁰. Não é à toa que em Curitiba os movimentos urbanos pautam que uma suposta saída para essa crise de gestão democrática seria a junção entre ambos os Conselhos¹¹¹.

Um exemplo de Conselho que adota esse desenho é o Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte (COMPUR). Trata-se de um Conselho que adota um desenho que se assemelha tanto ao CONCITIBA, quanto ao CMU – composto por uma variedade de setores, o COMPUR será responsável por monitorar a aplicação da legislação urbanística local, apreciar propostas de planos regionais, acompanhar a regulamentação de leis e analisar casos específicos. É o COMPUR, inclusive, o órgão responsável por apresentar propostas de alteração no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Ocupações e Uso do Solo.

Essa proposta de modelo de atuação não é um consenso entre autores que refletem a política urbana. É necessário que um Conselho tenha como objetivo a elaboração de diretrizes, não sendo estratégico que seus conselheiros tenham o tempo esgotado com a avaliação de implantação de determinadas obras em locais do município, tendo a referida autora citado o exemplo do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Santo André, onde, a despeito de sua existência de dez anos, foi notado uma progressiva elevação do caráter técnico do Conselho e seu respectivo esvaziamento político¹¹².

E seus problemas de organização não se restringem à questões de participação democrática, mas também à problemas de índole processual. Isto porque entende-se que os princípios apontados pelo Novo Código de Processo Civil

¹⁰⁹ CYMBALISTA, Renato (Ed.). **Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Pólis, 2000. Disponível em: <www.polis.org.br/uploads/830/830.pdf>. Acesso em: 13 out.2017, p.8.

¹¹⁰ VIZZOTO, Andrea. **A Flexibilização de Normas Jurídicas e o Direito Urbanístico**. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/andrea-teichmann-vizzotto/a-flexibilizacao-de-normas-juridicas-e-o-direito-urbanistico>>. Acesso em: 13 out.2017.

¹¹¹ COELHO, Luana Xavier Pinto. Op. cit., p.75.

¹¹² CYMBALISTA, Renato. Op. cit., p.16.

também devem ser aplicados de maneira complementar aos processos administrativos, conforme bem determinado pelo artigo 14º desse diploma legal¹¹³ – de modo que princípios processuais como segurança jurídica, publicização clara e acessível das decisões do Conselho, respeito ao contraditório, dentre tantos outros, deveriam ser respeitados¹¹⁴. Desse modo, o fato de as decisões do Conselho serem apresentadas de maneira restrita e com pouca clareza, bem como o fato de o próprio interessado não poder acompanhar as discussões de seu processo junto ao CMU demonstram a urgência de adequação do CMU aos novos marcos legais.

Desse modo, torna-se evidente a problemática do aspecto hermético do CMU, o que dificulta em demasia a fiscalização de suas decisões, principalmente quando suas decisões possuem a tendência de impactar no planejamento urbano da cidade, principalmente no que se refere às limitações ao direito de construir impostas pelo Estado.

3.2 O CMU ATUALMENTE

Superado e compreendido o cenário que circunda o CMU, com suas constantes alterações legislativas, se dá a necessidade de compreender o seu funcionamento, como são construídas as decisões que tanto despertam interesse dos sujeitos envolvidos com a questão urbana.

Para cumprir esse objetivo, adota-se o método de inicialmente analisar a legislação vigente no Conselho à época das decisões que serão posteriormente analisadas pelo presente estudo, ou seja, no período de 2016. Inicia-se com as legislações que tratam do município como um todo (seja referente à sua organização administrativa, seja em relação ao planejamento urbano de seu território), passando-se para os decretos emitidos pelo Executivo, finalizando com as resoluções emitidas pelo próprio CMU que tratam especificamente de seu funcionamento.

3.2.1 FUNCIONAMENTO DO CMU EM RELAÇÃO AO PLANEJAMENTO URBANO

¹¹³ BRASIL. Lei Complementar nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, 16 de março de 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 13 out.2017.

¹¹⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 131-334, set. 2016. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66665>>. Acesso em: 04 Out. 2017.

Inicialmente, o CMU é citado em normas que regulamentam o planejamento urbano da cidade e sua organização administrativa. Assim, na legislação municipal responsável por organizar a administração pública de Curitiba (Lei nº 7671/1991), através do parágrafo único de seu Art.26º, prevê tal conselho como sendo vinculado à Secretaria de Urbanismo, estabelecendo que este terá funções de natureza consultiva e de julgamento. Desde então, o CMU continuará sendo um órgão atuante na estrutura do município, constantemente citado nos zoneamentos posteriormente criados¹¹⁵.

Seguindo essa lógica, a Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo (Lei 9.800/2000) vigente atualmente, estabelece através de seu parágrafo 1º do artigo 38º que o Conselho será responsável por avaliar a possibilidade de realizações de atividades consideradas como permissíveis na zona em questão. O mesmo parágrafo também aponta que o CMU poderá estabelecer parâmetros de ocupação mais restritivos que estabelecidos naquela lei quando tratar de adequações à zona ou setor onde será implantada a atividade; quando ocorrer conflitos relacionados à segurança, sossego e saúde dos habitantes vizinhos e ao sistema viário no entorno de implantação de alguma atividade. Já o §3º do mesmo estabelece que, em conjunto com o IPPUC, o CMU poderá estabelecer condições e parâmetros mais restritivos de para uma determinada atividade classificada como de uso tolerado em determinada zona ou setor¹¹⁶.

Em seguida, o parágrafo 2º do artigo 40º e o artigo 41º (Lei 9.800/2000) estabelecem que será de responsabilidade do CMU a emissão de alvarás para reformas de edificações onde funcionem atividades comunitárias, comerciais, de serviços ou industriais já licenciadas, quando não enquadradas nas vedações previstas nos incisos do referido artigo. Quando emitido o mencionado alvará, é dada a possibilidade de transferência desse, desde que haja apenas modificação da razão social da empresa, que o novo ramo não contrarie a legislação urbanística vigente, nem ofenda os direitos de vizinhança¹¹⁷.

¹¹⁵ CURITIBA. **Lei Ordinária nº 7.671**, de 10 de junho de 1991. Curitiba, 10 de junho de 1991. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1991/767/7671/lei-ordinaria-n-7671-1991-dispoe-sobre-a-reorganizacao-administrativa-do-poder-executivo-do-municipio-de-curitiba-faz-alteracoes-nas-leis-n-4545-73-2660-65-2188-62-2347-63-2585-65-revoga-a-lei-n-6817-86-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 13 out.2017.

¹¹⁶ CURITIBA. **Lei nº 9.800**..., p.10.

¹¹⁷ Ibid., p.10.

Ainda, o artigo 48º (Lei 9.800/2000) também aponta que cabe ao CMU reduzir, se necessário e após consultar o IPPUC, o afastamento da divisa entre zonas, desde que comprovada a existência de edificações já consolidadas, sem condições de renovação urbana, nos terrenos adjacentes a divisa.

Por fim, a Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo destaca, em seu artigo 53º, que todas as omissões presente na referida legislação serão analisadas pelo CMU¹¹⁸.

Em relação aos Planos Diretores vigentes à época do intervalo temporal analisado, apenas o Plano Diretor de 2015 (Lei nº 14.771/2015) inova ao apontar através do parágrafo 4º de seu artigo 35º que caberá ao CMU avaliar casos de imóveis coletivos em situação irregular, solicitando medidas compensatórias e mitigatórias no intuito de regularizar a área¹¹⁹.

3.2.2 ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIAS

A organização do CMU ocorre principalmente através do Decreto nº 739/2013¹²⁰, responsável por estabelecer seu regimento interno, apontando como se dará a organização do referido Conselho e as principais competências de seus membros, além da necessidade de garantia de uma estrutura física para a efetivação dos trabalhos do referido órgão¹²¹.

Ficou estabelecido através do artigo 5º e respectivos incisos do mesmo decreto que cabe ao presidente do conselho exercer as atividades de orientação e disciplinamento do mesmo, realizando atividades administrativas relacionadas a tal função (como o gerenciamento dos processos e das sessões de julgamento), além de ser o responsável por dar a vista dos processos à procuradoria do município, bem como expedir resoluções e emitir votos decisórios em situações de empate –

¹¹⁸ É importante frisar que o primeiro projeto de lei de revisão da Lei de Zoneamento de Curitiba contava com uma série de artigos que delegavam competências ao CMU, demonstrando assim a sua importância para o gerenciamento do espaço urbano de Curitiba. Tal projeto, porém, retornou mais uma vez para o Poder Executivo, de modo que a nova gestão possa realizar as alterações que julgar necessárias. Tendo em vista o período temporal do qual se refere tal projeto e as incertezas que o cercam, já que ainda em fase de elaboração e discussão, não será tratado no presente estudo.

¹¹⁹ CURITIBA. Lei nº 14.771..., não paginado.

¹²⁰ CURITIBA. Decreto nº 739, de 26 de abril de 2013. Curitiba, 25 de abril de 2013. **Diário Oficial Eletrônico** nº 80, Ano II. Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/DiarioConsultaExterna_Download.aspx?Id=929>. Acesso em: 13 out.2017.

¹²¹ A mesma norma também foi responsável por regulamentar os procedimentos e decisões do CMU, que serão mais bem descritos em item subsequente.

sendo que tal cargo sempre é ocupado pelo Secretário responsável pela Secretaria Municipal de Urbanismo, com a vice-presidência ocupada pelo Superintendente da mesma secretaria, conforme determinado através de seu artigo 6º.¹²²

A Secretaria Geral do CMU, por sua vez, conforme determinado através do artigo 11º do Decreto nº 739/2013, é responsável pelas questões burocráticas do conselho, bem como pela realização de todas as atividades pertinentes para um devido funcionamento das sessões. O Secretário sempre será escolhido pelo seu presidente do CMU, conforme determinado pelo parágrafo único do artigo 11º, bem como através do artigo 6º do Decreto nº 337/2015. Estabelece-se também que é de responsabilidade de tal Secretaria realizar a manutenção dos registros das atividades desenvolvidas e de todas as manifestações dos participantes, além do encaminhamento para publicação de atos decorrentes da deliberação desses órgãos¹²³.

O Decreto nº 739/2013 também estabelecerá através de seu artigo 4º que o CMU possuirá uma equipe de assessoramento técnico, composta por funcionários lotados na Secretaria Municipal de Urbanismo. O Decreto nº 337/2015, por sua vez, através de seu artigo 15º, detalha as funções de tal equipe, expondo que a eles caberá uma análise prévia dos processos enviados ao CMU, bem como auxiliar os relatores em seus trabalhos esclarecendo dúvidas sobre quanto ao conteúdo dos pareceres, além de auxiliarem nos serviços administrativos e burocráticos do Conselho¹²⁴.

O CMU ainda contará com os seguintes órgãos: Conselho Deliberativo, Conselho Superior e as Comissões de Julgamento (que já contavam com previsão em legislações anteriores), devidamente previstos através do Decreto nº 739/2013¹²⁵.

Ao Conselho Deliberativo, caberá, conforme previsto no artigo 6º do Decreto 739/2013, a análise de casos onde se reconheça que acarretarão repercussão à todo o município. Sua composição é formada, conforme previsto através do artigo 7º do Decreto 337/2015, pelos Secretários de Urbanismo, de Trânsito, de Meio Ambiente, de Governo Municipal e de Obras Públicas (com superintendentes de tais secretarias participando como suplentes). O IPPUC também tem participação

¹²² CURITIBA. **Decreto nº 739**..., não paginado.

¹²³ Idem.

¹²⁴ CURITIBA. **Decreto nº 337**..., não paginado.

¹²⁵ CURITIBA, **Decreto nº 739**..., não paginado.

garantida, através de seu Diretor Presidente, bem como o Procurador Geral do Município¹²⁶.

O Conselho Superior, previsto no artigo 7º do mesmo decreto (Decreto 739/2013), possui composição semelhante: ao invés de seus secretários, as secretarias de Urbanismo, de Trânsito, de Meio Ambiente, de Governo Municipal e de Obras Públicas contarão com representantes nomeados pelo prefeito. Sua função será de analisar os recursos interpostos contra as decisões das Comissões de Julgamento do próprio CMU, bem como de enviar determinados casos ao Conselho Deliberativo¹²⁷.

As Comissões de Julgamento, por sua vez, são previstas através do artigo 8º do Decreto 739/2013. Elas se dividem em Comissão de Usos Comerciais e Comissão de Edificações e Uso do Solo, tendo suas composições regulamentadas através dos artigos 10º e 11º, respectivamente do nº Decreto 337/2015. Tais Comissões possuem em comum o fato de contarem como relatores quatro representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo e dois representantes do IPPUC. Porém se distinguem em relação ao demais representantes¹²⁸.

A Comissão de Usos Comerciais possui em sua composição, enquanto participantes representando órgãos governamentais: Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Trânsito (SETRAN) e Procuradoria Geral do Município. Ela também conta com participantes representando entidades de classe: Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (CRECI-PR); Conselho Regional de Contabilidade do Paraná (CRC-PR); Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba (SEHA); Associação Comercial do Paraná (ACP); Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL-PR); Federação do Comércio do Estado do Paraná (FECOMÉRCIO); Sindicato de Habitação e Condomínios do Estado do Paraná (SECOVI-PR) e Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP-PR). Os participantes, como previsto no inciso II do artigo 10º do Decreto 337/2015, terão direito à voz e à voto¹²⁹.

A Comissão de Uso Comercial, conforme previsto através do artigo 9º do Decreto 739/2013, tem como competência analisar as solicitações de uso comercial

¹²⁶ CURITIBA. **Decreto nº 337...**, não paginado.

¹²⁷ CURITIBA, **Decreto nº 739...**, não paginado.

¹²⁸ CURITIBA, **Decreto nº 337...**, não paginado.

¹²⁹ Idem.

referentes aos casos permissíveis ou omissos da legislação, além dos casos negados pela Secretaria Municipal do Urbanismo¹³⁰.

A Comissão de Edificações e Uso do Solo, por sua vez, tem como participantes representando órgãos do Estado: Secretaria do Meio Ambiente (SSMMA), Secretaria de Obras Públicas (SMOP), Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SEDPD) e Procuradoria Geral do Município. Participantes que representam entidades de classe são, por sua vez: Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-PR), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Paraná (CREA-PR), Sindicato dos Arquitetos do Estado do Paraná (SINDARQ-PR); Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná (SENGE-PR); Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-PR); Instituto de Engenharia do Paraná (IEP); Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (ASBEA-PR) e Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná (SINDUSCON-PR), ficando tal grupo delegado para a Comissão de Usos do Solo.¹³¹

Conforme estabelece o artigo 10º do Decreto 739/2013, caberá à Comissão de Edificação de Uso do Solo julgar as solicitações de consulta para fins de construção no nos usos permissíveis previstos na lei; analisar e julgar as solicitações relativas a construção em casos omissos; analisar e julgar as solicitações de construção negados pela Secretaria Municipal de Urbanismo; analisar e julgar as questões relativas à análise de projetos de arquitetura junto a Secretaria Municipal do Urbanismo; analisar e julgar as questões relativas ao parcelamento do solo junto à Secretaria Municipal do Urbanismo¹³².

Os representantes dessas instituições e seus respectivos suplentes serão indicados pela direção de suas entidades são nomeados através de ato do Chefe do Poder Executivo, conforme previsto através do § 2º do artigo 3º¹³³.

Conforme exposto através dos artigos 12º e 13º do Decreto 337/2015, os 8 participantes que representem entidades de classe em cada uma das comissões de julgamento serão divididos em grupos de quatro, com cada grupo se alternando na participação das Comissões. Podemos citar como exemplo o fato de em 2016 a Comissão de Usos Comerciais, através do Decreto nº 470/2016 ter como

¹³⁰ CURITIBA. **Decreto nº 739**..., não paginado.

¹³¹ Idem.

¹³² Idem.

¹³³ Essa atitude do Poder Executivo recebeu críticas por parte de movimentos já envolvidos com a pauta urbana, alegando-se que caberia aos segmentos da sociedade civil decidirem quem seriam tais representantes durante a Conferência das Cidades.

representantes de Entidades de Classe ABRASEL, FIEP, CRECI-PR e SECOVI-PR¹³⁴. No ano seguinte, através do Decreto nº 858/2017, se altera para o segundo grupo, composto por ACP, CRC, FECOMERCIO e SEHA¹³⁵.

Ainda, se estabelece através do artigo 37º (Decreto nº 739/2013) que o representante da Procuradoria Geral do Município também será responsável por zelar que o Conselho observe a fiel execução de demais normas emanadas de outras autoridades competentes, de modo que as decisões do CMU se restrinjam a julgar a permissibilidade ou a omissão da legislação; também representa o CMU em quaisquer faltas funcionais verificadas em processos; propõe adoção de medidas que julgue necessárias ao bom trabalho do Conselho e usa a palavra sempre que entender necessário¹³⁶.

3.2.3 PROCEDIMENTOS

As sessões de julgamento começam, conforme previsto pelo artigo 16º do Decreto 739/2013, com a exposição do caso pelo relator, seguindo-se em seguida para o debate com os demais. Conforme expõe o §1º do Art.17º do Decreto 739/2013, os membros do Conselho têm direito a falar, sem limitação de tempo, podendo o presidente suspender uma sessão em casos de debate generalizado. Somente membros que tiverem assistido à exposição da causa pelo relator terão direito a voto. É dada a possibilidade de vista aos conselheiros, devendo tal procedimento ocorrer em um limite de um dia. Os votos são descobertos e juntados ao processo quando encerrada a sessão. Membros tem a liberdade de se declararem suspeitos ou impedidos, por motivos relevantes de ordem geral ou íntima¹³⁷.

Posteriormente, foi regulamentada através do artigo 17º do Decreto 337/2015, a periodicidade de reuniões de tais instâncias: as Comissões de

¹³⁴ CURITIBA. **Decreto nº 470**, de 11 de maio de 2016. Curitiba, 11 de maio de 2016. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2016/47/470/decreto-n-470-2016-designa-membros-para-compor-o-conselho-municipal-de-urbanismo-cmu-para-o-exercicio-de-2016?q=470%2F2016%20>>. Acesso em: 14.out.2017.

¹³⁵ CURITIBA. **Decreto nº 858**, de 26 de abril de 2017. Curitiba, 26 de abril de 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2017/86/858/decreto-n-858-2017-designa-membros-para-compor-o-conselho-municipal-de-urbanismo-cmu-para-o-exercicio-de-2017?q=858%2F2017>>. Acesso em: 14 out.2017.

¹³⁶ CURITIBA. **Decreto nº 739**..., não paginado.

¹³⁷ Idem.

Julgamento se reunirão semanalmente; o Conselho Superior se reunirá quinzenalmente; já o Conselho Deliberativo se reunirá mensalmente. É previsto que reuniões extraordinárias dos referidos órgãos poderão ocorrer sempre que convocado, tanto por seu presidente, quanto pela maioria de seus participantes¹³⁸.

Os recursos interpostos ao CMU, conforme já mencionado, sempre tratarão de decisões da Administração Pública sobre assuntos pertinentes ao urbanismo da cidade. Tal procedimento deverá ser interposto de ofício ou através do representante ou procurador legal do interessado, devendo ser por escrito e apresentando as razões do pedido, tratando apenas de uma questão por vez.

Ainda, é dado ao recorrente a possibilidade de solicitar algum esclarecimento quando notar obscuridades, dúvidas ou contradições nas decisões, bem como se algum ponto for omitido pelo Conselho, devendo interpor tal pedido em um prazo de 48 horas, conforme exposto pelo parágrafo 1º do artigo 36º do Decreto 245/1995¹³⁹.

A Resolução nº01/2015 estabeleceu que as decisões emitidas pelo CMU possuem validade de 1 ano, enquanto perdurar a legislação em vigor, devendo ser revalidados em pareceres analisados pela Assessoria Técnica do SMU. As resoluções, por sua vez, tem prazo indeterminado, salvo disposições em contrário¹⁴⁰.

3.3 AS ALTERAÇÕES QUE O CMU PROVOCA NA LEGISLAÇÃO LOCAL

Conforme já exposto, a Lei de Zoneamento (Lei 9.800/2000) oferece uma ampla abertura para a interferência do CMU, já que este julgará os casos permissíveis, podendo impor parâmetros mais restritivos que os estabelecidos em Lei, conforme previstos através do parágrafo 1º do artigo 38º¹⁴¹.

Essa abertura é criticável, podendo apontá-la como claramente inconstitucional, já que sendo o Zoneamento estatuído por lei, alterações a este deveriam respeitar o processo legislativo (artigo 59º da Constituição Federal) e não por decretos do executivo ou até mesmo de um órgão da administração pública,

¹³⁸ CURITIBA. **Decreto nº 337/2015**... Op. cit.

¹³⁹ Idem, não paginado.

¹⁴⁰ CONSELHO MUNICIPAL DE URBANISMO DE CURITIBA. **Resolução nº 01**, de 29 de maio de 2015. Curitiba, 24 de junho de 2015.

¹⁴¹ CURITIBA. **Lei nº 9.800**... p.10.

como o CMU, rompendo inclusive com o trato constitucional dado à administração (artigo 37º da Constituição Federal) já que o CMU passa a não apenas emitir autorizações, mas também a legislar sobre a ocupação da cidade, atitude que fere a divisão constitucional de que o planejamento da cidade seja feito por atividade legislativa, não executiva. A concessão de tamanha discricionariedade a um conselho vinculado ao poder executivo fará com que o CMU seja um importante ator no planejamento urbano de Curitiba¹⁴².

É imprescindível que quando delegado decisões técnicas aos Conselhos e Comissões municipais, estes órgãos devem tomar soluções conectadas ao restante dos fundamentos estabelecidos pela política urbana do município em questão, não cabendo a eles tomar decisões subjetivas que estejam desconectadas ao interesse público. Uma ampla flexibilização das normas acarreta na substituição da legislação por decisões administrativas, tomando um papel de legislador, acarretando até mesmo num desmonte do princípio da democracia participativa, inerente à política urbana, já que possíveis contribuições feitas pelos cidadãos nos processos de elaboração das leis podem a qualquer momento ser revogadas¹⁴³.

Em relação ao Plano Diretor a realidade não é distinta, já que em pesquisa realizada através do Projeto de Extensão Cidade em Debate, vinculado a UFPR e coordenado pelo Professor Leandro Franklyn Gorsdorf, notou-se que das resoluções 13 resoluções emitidas pelo CMU disponíveis no site da Prefeitura Municipal de Curitiba, referentes ao período de 2013 a 2015, 8 realizaram alterações na Lei de Zoneamento, podendo ser citados como exemplos de alterações significativas a Resolução Nº3 de 2013, responsável por alterar uma série de regras contidas na Lei de Zoneamento, tais como densidade, taxa de ocupação, alteração dos afastamentos de divisa, recuos, dentre outros itens; ou a Resolução nº 05 do mesmo ano, responsável por alterar os padrões construtivos de conjuntos habitacionais da COHAB.¹⁴⁴

¹⁴² KANAYAMA, Rodrigo Luis. Op. cit., p.36.

¹⁴³ VIZZOTO, Andrea. Op. cit., p.13.

¹⁴⁴ Os resultados da referida pesquisa foram utilizados como argumentação no ajuizamento da Ação Civil Pública em face à Prefeitura Municipal de Curitiba promovida pelo Instituto de Democracia Popular e pela Terra de Direitos (Autos nº 0003292-04.2016.8.16.0004), onde se pautou por um devido processo de revisão do zoneamento.

3.4 A OS ALVARÁS DO CONSELHO: AUTORIZAÇÕES OU FLEXIBILIZAÇÕES DO PLANEJAMENTO?

Superada a necessidade de compreender como se dará o funcionamento do Conselho Municipal de Urbanismo, é necessária uma análise aprofundada acerca da natureza jurídica dos alvarás emitidos por tal Conselho e os limites jurídicos inerentes a tal.

Essa natureza tomará rumos distintos conforme o regramento estabelecido pelo planejamento urbano, especificamente a Lei de Zoneamento. Conforme já explicitado, a respectiva lei faz uma classificação de usos, dividindo-os em proibidos, tolerados e permissíveis. Caberia, então, ao Conselho Municipal de Urbanismo, em instância de recurso, analisar os casos permissíveis e demais omissões presentes na legislação.

Caso autorizada a demanda solicitada, caberá ao CMU emitir o alvará, seja ele referente à Edificação e Uso do Solo, seja ele referente a Uso Comercial. A natureza administrativa desse alvará dependerá de onde se insere o pedido: caso a obra se insira como tolerável na zona em questão, o alvará terá natureza de licença; caso a obra trate de um caso de uso permissível, o alvará terá natureza de autorização¹⁴⁵.

Importante destacar que esses atos administrativos não devem ser confundidos, tendo em vista que possuem efeitos totalmente distintos. A licença é prevista para casos em que a obra se enquadra em todos os critérios estabelecidos pela lei, não podendo o poder executivo negar o pedido formulado pelo requerente, tendo em vista que se trata de ato vinculado. Já o alvará de autorização é previsto para os casos em que a legislação delega ao poder executivo avaliar a viabilidade da obra, sendo este um ato de caráter discricionário.

Essa distinção é fundamental para que se possa avaliar quais serão os efeitos desses alvarás. Quando um alvará tiver característica de autorização, ele será considerado precário, ou seja, poderá perder sua validade a qualquer momento. O próprio CMU estipula prazos para a duração da validade dos alvarás

¹⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 213.

concedidos. Trata-se de um ato constitutivo de direito, já que o conselho em questão preenche uma lacuna existente na lei¹⁴⁶.

Já o alvará de licença, por sua vez, tratar-se há de um ato vinculado do poder público, tendo como efeito sua presunção de legitimidade e de inalterabilidade de sua concessão, estando totalmente interligado com o direito de propriedade e de construção. O alvará de licença será um ato declaratório de direitos pré-existentes. Em situações que se mostre necessária a revogação do alvará, os efeitos também serão distintos do alvará de autorização. Enquanto naquele o poder público não tinha como obrigação indenizar a sua revogação, neste, a depender das circunstâncias, é obrigação do poder público indenizar integralmente o proprietário caso seja necessário a sua alteração – sendo tal obrigação extinta apenas nas hipóteses em que a obra em andamento não estiver nos mesmos termos do projeto inicialmente apresentado (devendo o poder público determinar prazo para regularização) ou caso o alvará em questão tenha sido emitido em desacordo com a lei (podendo o poder público anular o alvará em questão ou até mesmo demolir sem indenizações a obra caso esta já tenha sido concluída)¹⁴⁷.

Contudo, é necessário ressaltar que a princípio só caberá ao CMU emitir alvarás de autorização, tendo em vista que o parágrafo 1º do artigo 38º da Lei de Zoneamento estabelece que caberá ao CMU apreciar as atividades permissíveis, que poderá admitir parâmetros de ocupação mais restritivos, a depender do caso – sendo claro, então, a abertura de discricionariedade de tal órgão¹⁴⁸.

Por fim, é fundamental advertir que a expedição de um alvará de construção não implica na automática liberação de tal imóvel para atividades comerciais, sendo necessário novo procedimento a fim de que se verifique que a obra em questão atende aos padrões do zoneamento¹⁴⁹.

Conforme mencionado no presente capítulo, a concessão de uma grande discricionariedade ao Poder Executivo em definir os parâmetros de ocupação do solo vem fazendo com que as atividades do CMU extrapolem de meras autorizações e licenças de construir, passando a se tornar verdadeiras normativas referentes a utilização do solo urbano. Tal caminho é uma constante no planejamento urbano de

¹⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 238.

¹⁴⁷ Ibid., p. 238.

¹⁴⁸ CURITIBA. Op. cit.

¹⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 214.

Curitiba, quando inúmeros dispositivos de tal lei desrespeitam o princípio da legalidade e usurpam poderes quando permitem a alteração do zoneamento da cidade através de simples atos normativos ou administrativos do Poder Executivo¹⁵⁰.

Essa tendência é notada através da atividade intensa exercida por parte do Conselho, decidindo aproximadamente 181 processos apenas no que se refere à autorização para construção¹⁵¹. Tamanho fluxo de liberação de alvarás, advindos de um Conselho de caráter hermético e já envolvido em históricos de corrupção demonstra a necessidade de uma análise detalhada de como essas autorizações vem ocorrendo e quais suas influencias para o exercício de construir, além de se buscar compreender quais as relações estabelecidas entre o CMU e os demais órgãos da Administração Pública relacionados com o planejamento da cidade.

¹⁵⁰ KANAYAMA, Rodrigo Luis. Op. cit., p.38.

¹⁵¹ Tal informação foi feita a partir de uma média dos 2.174 processos analisados no presente estudo em relação aos meses do ano.

4 AS INTERFERÊNCIAS DO CMU NA GESTÃO DO SOLO CURITIBANO

Como já constantemente exposto na pesquisa, uma cidade e a efetividade do planejamento que a circula dependem de uma série de fatores e sujeitos, que se relacionam de forma complexa entre si¹⁵².

Ao se fazer uma sobreposição da análise feita pelos principais autores já analisados acerca do cumprimento do planejamento urbano junto com a realidade notada na legislação urbanística de Curitiba, é notável que o CMU é uma instituição fundamental para melhor compreensão de como ocorre a política urbana Curitibana no âmbito dos fatos, já que, ao ser uma das últimas instancias para a liberação de alvarás e licenças para fins de construção e utilização de terrenos (como nos casos dos alvarás comerciais), resta claro que o respectivo Conselho possui um papel importante para o andar do planejamento urbano do município.

Porém, é um desafio realizar uma mínima análise desse órgão, em muitos pelas próprias características, já expostas quando aqui se buscou descrevê-lo: inserido em uma história conturbada, sempre alvo de controles políticos por parte do executivo; responsável por decisões e papéis muitas vezes questionadas por juristas de diferentes vertentes; funcionamento através de um desenho institucional hermético, fora dos parâmetros estabelecidos após a promulgação do Estatuto das Cidades.

Visando cumprir, ao menos em partes, esse desafio, busca-se traçar dois caminhos para a conclusão da análise: compreender como o CMU é um órgão alvo de inúmeros interesses e influências políticas e como esse papel influencia o desenvolver da cidade; além de buscar uma análise empírica das decisões proferidas pelo conselho em 2016, ano que antecedeu este estudo.

4.2 ANÁLISE DOCUMENTAL DAS DECISÕES PROFERIDAS EM 2016

Entendendo que o CMU é um órgão com alta incidência na consolidação do planejamento urbano de Curitiba, busca-se fazer uma análise empírica de seu funcionamento, através de uma análise quantitativa dos alvarás concedidos por esse Conselho.

¹⁵² Nesse sentido, ver análise formulada no item 1.2, onde se apresenta críticas ao andamento dos principais planejamentos urbanos brasileiros.

O método consistiu em, após protocolo de ofício junto à Secretaria Municipal de Urbanismo, registrar todas as atas das reuniões do Conselho do ano de 2016, centrando-se nas decisões referentes à liberação de construção, já que são nessas onde o tema do direito de construir é melhor retrado. A escolha do ano adveio principalmente por ser o período abordado pela operação Al-Barã, investigação policial iniciada em 2017 acerca de práticas de lobby para concessão de alvarás, o que acarretou na auditoria de todos os alvarás expedidos no ano de 2016.

Nas atas levantadas foi possível a obtenção de todos os processos tratados no referido ano. A presente pesquisa se concentrou apenas nas decisões disponibilizadas junto ao sistema do referido conselho, a partir de onde foi possível obter informações como qual o assunto tratado no processo, onde se localizava a obra tratada, qual a decisão final emitida pelo Conselho. Desse modo, foi construída uma tabela onde constaram os 2.174 processos tratados pelo CMU. Após a coleta de dados de todos os processos, buscou-se efetivar uma organização das classificações adotadas pelo Conselho, já que nota-se uma carência de precisão nas classificações oficiais, entendidas como demasiadamente genéricos e pouco abordando quais assuntos foram de fato tratados nas reuniões.

Desse modo, são necessárias ressalvas no sentido de que algumas classificações adotadas pelo Conselho foram alteradas. Alvarás classificados como 'Liberação de Consulta', usados para a aprovação de projetos, foram alterados para a classificação que mais se enquadra às necessidades do projeto. O mesmo vale para solicitações classificadas como 'reconsideração de processo', 'parâmetros construtivos', 'regularização de edificação' e 'reconsideração de processo' passaram pelo mesmo trâmite.

Desse modo, serão adotadas as seguintes classificações:

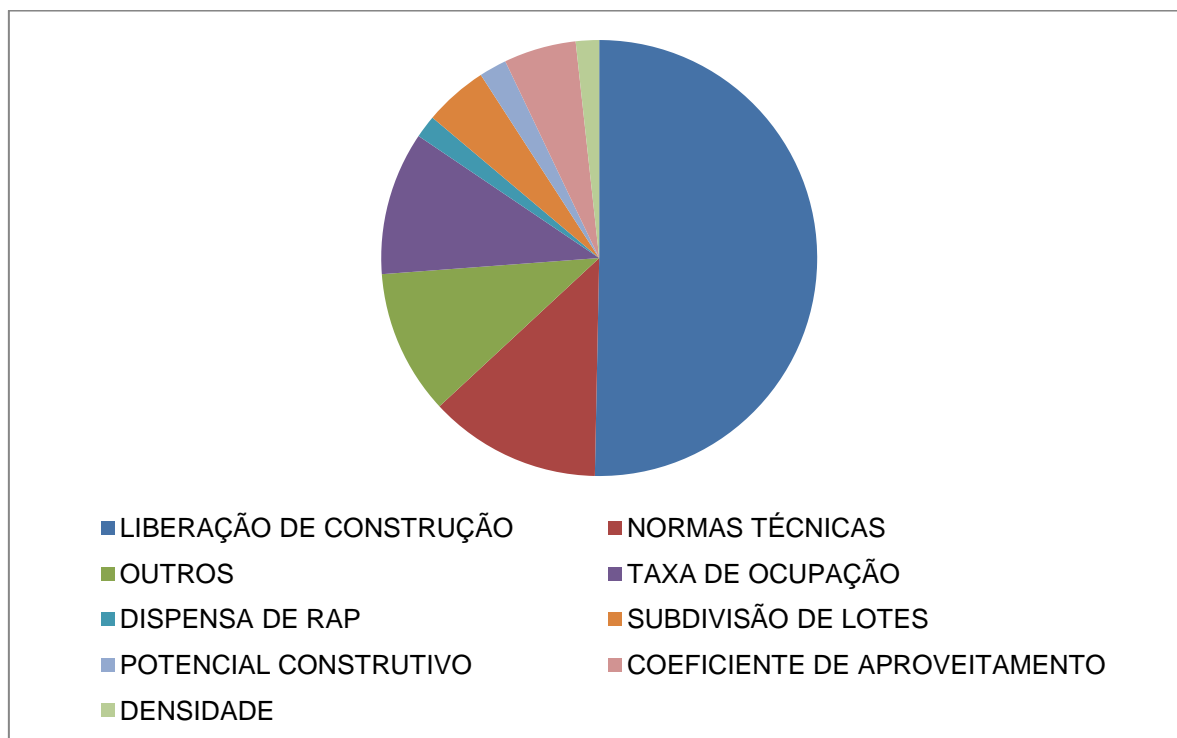
- **Densidade:** processos em que a parte solicita maior número de residências em um mesmo lote, de acordo com os parâmetros impostos pela Lei de Zoneamento da cidade.
- **Normas Técnicas:** para fins metodológicos, inserem-se aqui as solicitações que tratam de questões de alto aspecto técnico, como a redução de recuo entre imóveis, afastamento de divisas, afastamento de arruamento, dentre outros. São casos com relevância para o planejamento da cidade, mas que fogem do aspecto jurídico deste estudo.

- **Dispensa de RAP:** são os casos onde o Conselho dispensa o proprietário a apresentar Relatório Ambiental Prévio para a aprovação de um projeto/construção.
- **Subdivisão de lote:** situação onde o requerente solicita a aprovação de projeto de divisão de lote.
- **Potencial Construtivo:** trata-se das situações onde o requerente solicita a aquisição de potencial construtivo ou a aplicação de um potencial já adquirido em outro terreno.
- **Taxa de Ocupação:** São casos onde o requerente solicita a aprovação da ocupação do terreno por parte de sua edificação.
- **Coeficiente de Aproveitamento:** casos onde o requerente solicita a adoção de um Coeficiente de Aproveitamento menor ou maior para sua edificação.
- **Liberação de Construção:** trata-se de quando o interessado apresenta um projeto de construção ou reforma de algum edifício, solicitando a liberação do alvará para tal.
- **Outros:** são os requerimentos de expressão ínfima dentro do Conselho, que por hora não são relevantes. Podemos apontar como exemplo os casos onde se solicitou a liberação de decoração natalina, autorização para construção de posto de gasolina, publicidade e instalação de rede telefônica.

Ainda que seja recorrente certo temor ao redor do CMU, esta primeira análise não busca apontar um caminho exato desse Conselho, mas elucidar em quais aspectos da política urbana ele tem maior incidência.

Para que se possa analisar como o direito de construir, aliado com o planejamento urbano, é tratado pelo CMU, é necessário compreender quanto incidiram tais assuntos no Conselho.

GRÁFICO 1 - TEMAS TRATADOS NOS ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO DE 2016



FONTE: O Autor (2017)

As limitações ao direito de construir e de exercer a propriedade se encontram presentes em todos os processos analisados, porém se deteve com maior profundidade para as decisões emitidas em relação a procedimentos que abordavam o direito de construir de uma maneira equivalente a uma negociação, já que são os casos onde o proprietário solicitou a aprovação de parâmetros construtivos diferenciados daqueles expostos na legislação, por vezes oferecendo medidas compensatórias para aquisição de aprovação. Os itens que se operam nessa lógica são taxa de ocupação, o coeficiente de aproveitamento, densidade e potencial construtivo.

Inicialmente, é necessário refletir quais foram as zonas e setores do município que mais incidiram no conselho abordando assuntos pertinentes ao direito de construir. Desse modo, obteve-se o seguinte resultado:

GRÁFICO 02 – QUAIS ZONAS E SETORES INCIDIRAM NO CMU EM RELAÇÃO AO DIREITO DE CONSTRUIR



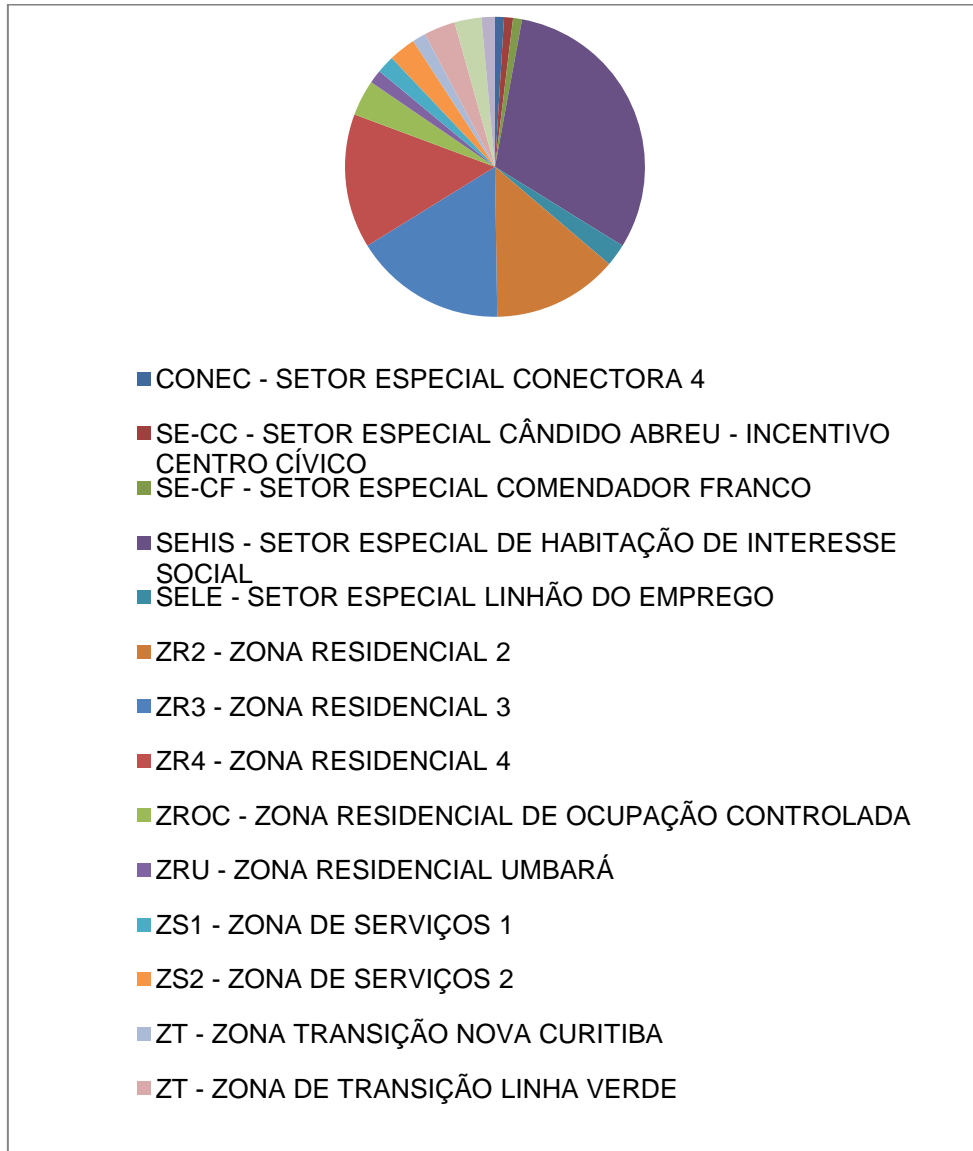
FONTE: O Autor (2017)

A partir do GRÁFICO 02 se nota que três setores possuem maior incidência no Conselho, a fim de questionar limitações às construções: em primeiro lugar se encontra o Setor Especial de Construção de Habitação de Interesse Social (SEHIS), em segundo a Zona Residencial 2, seguida pelas Zonas Residenciais 3 e 4¹⁵³.

Essa tendência se mantém com poucas variáveis quando nos detemos em pedidos específicos referentes a Taxa de Ocupação, Densidade e Coeficiente de Aproveitamento:

¹⁵³ O Setor de Habitação de Interesse Social (SEHIS) é um setor específico da cidade destinado à produção de habitações produzidas pela COHAB. Já as Zonais Residenciais, são regiões do zoneamento onde se visa facilitar o crescimento de edifícios residenciais, principalmente, sendo zonas que contêm os bairros com maior densidade e com proximidade às conectores e estruturantes do município.

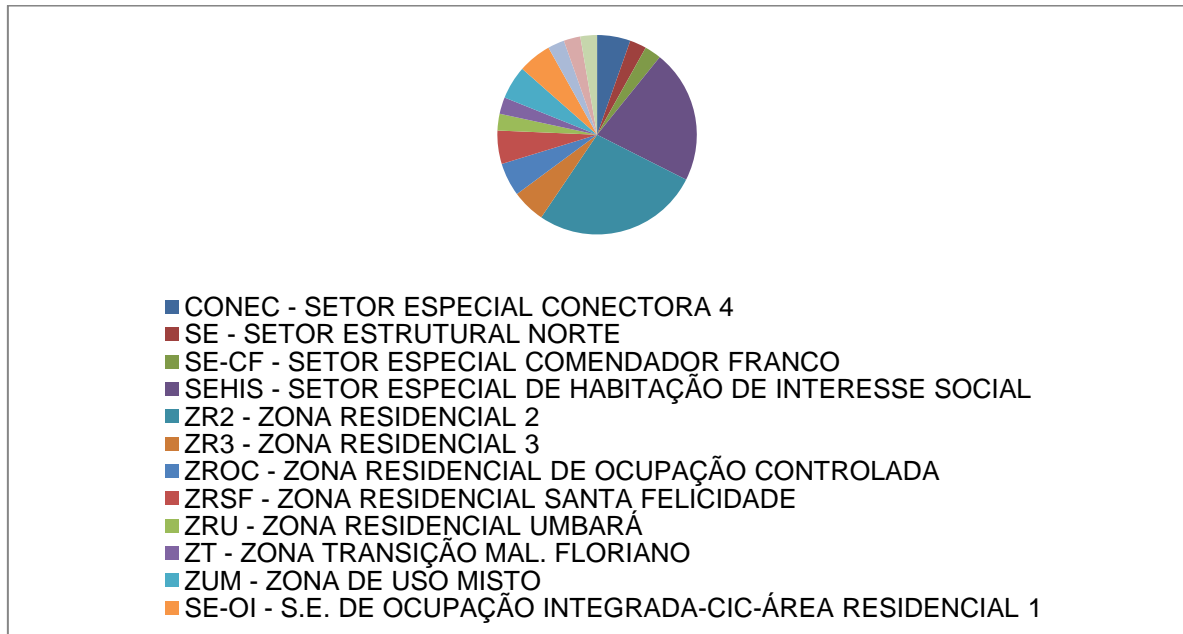
GRÁFICO 03 - ZONAS E SETORES QUE SOLICITARAM TAXA DE OCUPAÇÃO



FONTE: O Autor (2017)

Conforme já citado, o padrão se mantém em relação às ao processos que trataram especificamente da Taxa de Ocupação, com a SEHIS se mantendo em primeiro lugar de requisição, seguida pelas ZRs 2, 3 e 4.

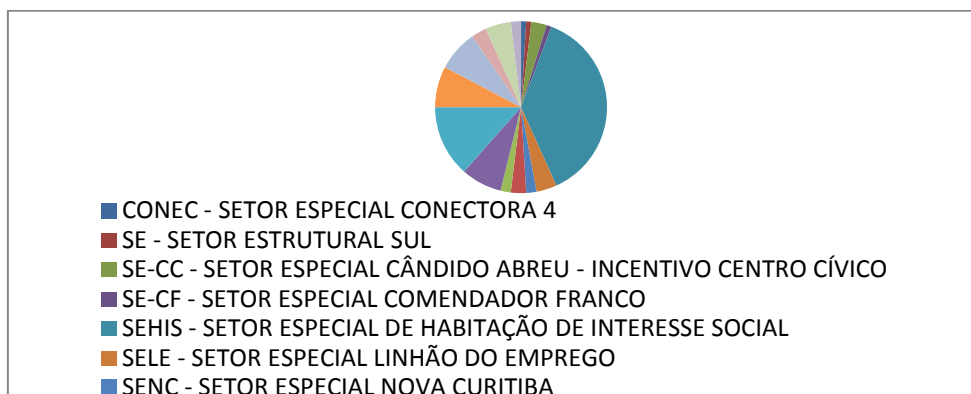
GRÁFICO 04 - ZONAS E SETORES QUE SOLICITARAM DENSIDADE



FONTE: O Autor (2017)

Já em relação à questionamentos quanto à Densidade, a SEHIS deixa de ser a primeira requerente, dando lugar a ZR-2 – o que demonstra que até mesmo zonas que contam com parâmetros bem definidos também possuem uma alta incidência no Conselho, o que leva a reflexões sobre como o papel do CMU não se restringe apenas aos casos de omissão legislativa.

GRÁFICO 05 - ZONAS E SETORES QUE SOLICITARAM ALTERAÇÃO NO COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO



FONTE: O Autor (2017)

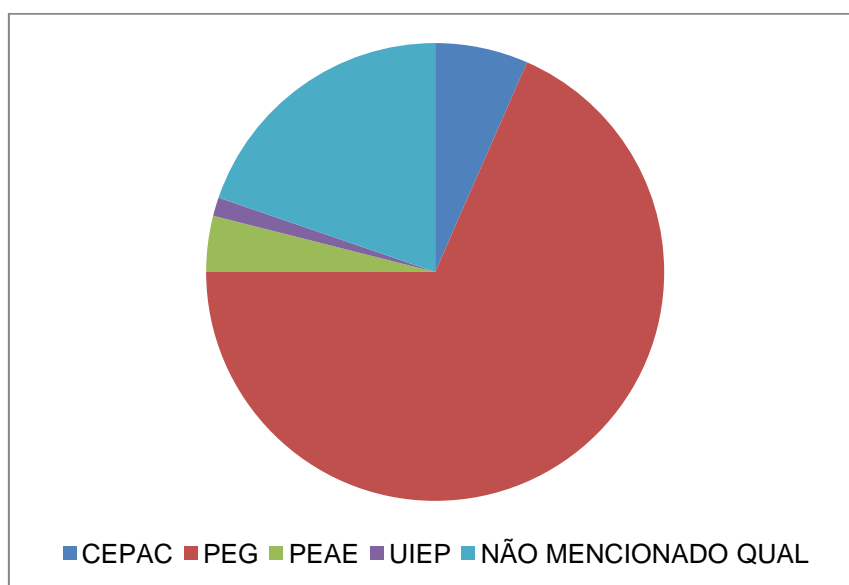
Por fim, quanto ao Coeficiente de Aproveitamento, a única mudança notada em relação à análise mais ampla do direito de construir se refere à uma presença mais significativa da Zona Residencial de Ocupação Controlada, que supera no número de solicitações em relação à ZR-4.

Cabe ressaltar que a presença tão constante da SEHIS dentro do CMU (quando se trata de um dos menores setores do zoneamento da cidade) se deve ao fato de que a Lei de Zoneamento aponta, através do parágrafo 2º do artigo 15º, que todos os Setores Especiais poderão ter seus parâmetros alterados pelo CMU. Assim, é evidente que essa autoridade acaba por impulsionar a incidência desse Setor dentro do Conselho. O papel legislativo do CMU, já criticado neste estudo¹⁵⁴, parece ser constante no desempenho de suas atividades.

Ainda, o fato de as zonas ZR2, ZR3 e ZR4 também contarem com presença intensa dentro do Conselho pode ser compreendido como uma consequência do caráter negocial do Conselho, afinal, zonas onde a verticalização é mais permitida e onde o mercado imobiliário se encontra com mais incidência, também são as que mais solicitam flexibilização de parâmetros e aquisição de potenciais construtivos.

Nesse sentido, analisar o papel do CMU durante os trâmites para aquisição de Potencial Construtivo é fundamental, já que a aquisição dos diferentes moldes de potencial construtivo é uma tarefa que só confirma o caráter negocial do Conselho.

GRÁFICO 05 - ONDE SE VINCULOU OS RECURSOS OBTIDOS DA VENDA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO?



FONTE: O Autor (2017)

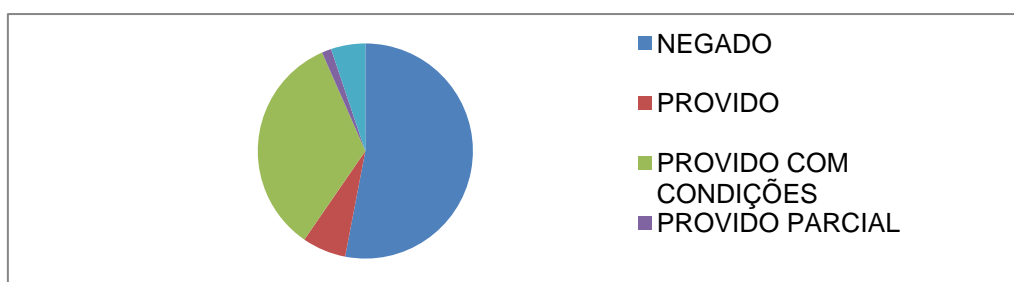
¹⁵⁴ KANAYAMA, Rodrigo. Op. cit., p.38.

Do GRÁFICO 05 foi concluído que o CMU teve uma posição predominante em determinar a aquisição de cota de potenciais construtivos (CPC) através de sua modalidade PEG (Programa Especial de Governo)¹⁵⁵. Essa postura foi constada pela própria Prefeitura de Curitiba, em conjunto com o IPPUC, obtendo-se a avaliação de que a supremacia dessa modalidade tenderia a reduzir os recursos de outros fundos municipais, como o Fundo de Moradia e Habitação de Interesse Social (FMHIS) ou o Fundo Municipal do Meio Ambiente¹⁵⁶. O fundo gerado ao PEG serviria para a realização de programas de governo de uma forma ampla: desde implantação de ruas, até a criação de creches.

Em reuniões de apresentação do novo projeto de Zoneamento ao CONCITIBIA, o IPPUC confirmou essa realidade, porém apontando que muito da predominância do PEG se deveria ao seu próprio preço de mercado. Porém, das pesquisas empíricas realizadas, é notável que a própria prefeitura teve papel importante em determinar a sua aquisição, não partindo somente da atitude dos sujeitos individuais.

Por fim, cabe ressaltar que é clara a tendência de o CMU em determinar medidas compensatórias aos sujeitos, quando estes solicitam novos parâmetros construtivos – medidas estas que vão desde a já citada determinação de aquisição de potencial construtivo, até a doação de áreas ao município¹⁵⁷. É o que demonstra o gráfico a seguir:

GRÁFICO 06 – COMO O CMU DECIDIU EM 2016



FONTE: O Autor (2017)

¹⁵⁵ O Programa Especial de Governo é um dos fundos existentes para a destinação de finanças geradas pela venda de cotas de potencial construtivo pela Prefeitura à particulares.

¹⁵⁶ POLUCHA, Ricardo. **Desenvolvimento, Crise e Resistência: Quais os Caminhos do Planejamento Urbano e Regional?** Artigo apresentado no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR). São Paulo, 2017. p.12.

¹⁵⁷ Uma análise sobre como a Administração Pública vem gerindo tais medidas compensatórias é fundamental para compreender como Curitiba vem se expandindo atualmente. Por se tratar de uma empreitada complexa, o presente estudo se limita a citá-la.

Ainda que a negação de alvarás seja considerável, ocupando mais que a metade dos processos tramitados durante o ano de 2016, é evidente que as concessões de alvarás aliadas à condições também é significativa, já que aproximadamente 40% dos processos tiveram esse molde de decisão final. As condições estipuladas pelo Conselho são vastas e envoltas em uma série de assuntos técnicos, que demandam um estudo aprofundado acerca de sua aplicação pelos interessados.

Assim, concluiu-se, após análise documental, sistematizada pelos gráficos expostos, que no âmbito do CMU, não é apenas as omissões da legislação que se encontram em suas decisões: todas as limitações ao direito de construir estão, aparentemente, em constante negociação perante a Administração Pública, ainda que por vezes feitas através de métodos duvidosos (tanto para os interesses do sujeito privado que apresenta recursos ao Conselho, quanto para toda a população que habita e percorre a cidade). É sobre um caso onde esses métodos duvidosos se tornam escancarados que este estudo irá discorrer.

4.2 CORRUPÇÃO NA URBANIZAÇÃO: INDAS E VINDAS DO CMU NO BANCO DOS RÉUS

O ano de 2017 foi conturbado para a história do CMU. Em julho deste ano, o GAECO (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado) iniciou uma operação buscando investigar prováveis ações criminosas que ocorriam dentro da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), onde o CMU se encontra vinculado. O principal motivo da operação se deve a ações de lobbistas que buscavam facilitar a liberação de alvarás, licenciamentos e transferência de imóveis. Tal ação foi nomeada como Al-Barã, estando cercada de fatores políticos.¹⁵⁸

No mesmo ano, já sob a nova gestão de Rafael Greca, instâncias do CMU, criados ainda na gestão anterior, foram extintas. Foram elas: o Conselho Deliberativo e o Conselho Superior – instaurou-se, ainda, uma auditoria interna, que até a conclusão deste estudo acarretou na suspensão de 27 alvarás. A gestão atual

¹⁵⁸ **Ex-Secretário da Copa é Alvo de Operação Contra Esquema Para Liberação de Alvarás em Curitiba.** Disponível em: <<http://paranaportal.uol.com.br/curitiba/gaeco-faz-operacao-na-secretaria-de-urbanismo-de-curitiba/>>. Acesso em: 16 jul.2017.

em muito atribui às instâncias superiores o principal local de corrupção da política municipal.

Necessário ressaltar que este trabalho busca apenas, a partir dos dados obtidos do noticiário local acerca da operação, analisar como se dão a relação dos membros do conselho com a legislação a ser interpretada, não havendo uma preocupação com os aspectos penais da operação. Analisar este caso é fundamental para que se possa compreender como o CMU se insere em uma realidade onde diferentes interesses acerca da utilização do solo urbano são cumpridos mediante vias ilícitas de aquisição e interferência de direitos¹⁵⁹.

Assim, algumas das informações encontradas no decorrer do inquérito e posteriormente divulgadas, podem contribuir para uma análise de como o CMU atua em relação à política urbana curitibana. Em um dos áudios obtidos para a operação, com trechos de suas descrições expostas na mídia local, o então Secretário de Urbanismo (que também foi o responsável pela gestão dos procedimentos necessários para a realização das obras da Copa do Mundo em 2014) traz informações que em muito contribuem para compreender sobre o funcionamento da gestão urbana local, quando diz:

Aí a Dra. Camila falou assim: 'Secretário, só entenda uma coisa: nem tudo que nós temos vontade de liberar aqui, nós podemos, porque o Conselho [deliberativo] foi feito para casos permissíveis, não para casos proibidos'. Eu falei, então: 'Dra. Camila, então vamos provocar o fechamento definitivo, o funeral do conselho, porque 80% do que passa aqui é contra a lei. Então, que a Câmara de Vereadores faça a parte dela na legislação, que o IPPUC faça a parte dele, se atualizando, porque a legislação está desatualizada'¹⁶⁰.

Ainda que o Secretário em questão tenha sido inocentado e que a própria investigação ainda se encontre em curso, com sua fala carregando naturais exageros dos diálogos cotidianos, conforme exposto pelo seu advogado¹⁶¹, seu discurso ilumina grandes caminhos para uma compreensão da lógica municipal de se fazer a cidade: possíveis falhas na legislação tendem a impulsionar o Poder Executivo a tomar decisões que não lhe caberiam de início.

¹⁵⁹ **Procuradora Alerta Sobre Corrupção Urbanística.** Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2017/05/politica/564286-procuradora-alerta-sobre-corrupcao-urbanistica.html>. Acesso em: 30.out.2017.

¹⁶⁰ **Liberação de alvarás: “80% do que passa é contra a lei”, diz ex-secretário de Fruet.** Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/liberacao-de-alvaras-80-do-que-passa-e-contra-a-lei-diz-ex-secretario-de-fruet-arikwle0lkr7qs2kaije95c69>>. Acesso em 09.set.2017.

É necessário destacar ainda os resultados obtidos através de Auditoria Interna, instaurada uma semana antes de a operação criminal ter se iniciado. Tal auditoria acarretou em suspensão de 27 alvarás, tendem a demonstrar que as irregularidades notadas no CMU não se referiam a meras atualizações ainda não estabelecidas pelo legislativo, já que extrapolariam significativamente a legislação local.

Um exemplo de alvará suspenso foi o referente à construção de tradicional escola, onde se totalizou três pavimentos de 15.437 metros quadrados, em uma zona (ZR-3) que só permitiria a construção de até dois pavimentos. Ainda, tal imóvel não passou por procedimento de aquisição de potencial construtivo¹⁶², se comprometendo a realizar medidas compensatórias, que foram consideradas de valor inferior pela auditoria – sendo que essa medida pode ter acarretado em danos ao erário público¹⁶³. Outro exemplo se refere à liberação de alvará de funcionamento de um estabelecimento de 1.329 metros quadrados, em uma zona (ZR-3) onde só se permitiria usos comerciais em imóveis de até 100 metros quadrados.

Os sujeitos que tiveram seus processos suspensos pelo Conselho passarão por processos administrativos¹⁶⁴, a fim de que exponham suas defesas, e adotem medidas que alterem a ilegalidade de seus imóveis, sejam mudanças na obra, sejam medidas compensatórias pelo município.

Aqui é necessário pontuar que este envolvimento do CMU com a corrupção não é um episódio isolado em sua história, apenas ressaltando as críticas que colocam que a realidade brasileira carrega uma administração ‘não tão pública assim’¹⁶⁵.

Isso porque a flexibilização das normas urbanísticas através do CMU e sua posterior anulação já ocorreram em diversos momentos na trajetória do Conselho,

¹⁶² Para uma melhor explanação acerca dos instrumentos de aquisição de potencial construtivo, como a Transferência do Direito de Construir ou a Outorga Onerosa do Direito de Construir, ver item 1.1.1.

¹⁶³ **“Farra dos alvarás” em Curitiba liberou imóvel com área até 13 vezes maior que o permitido.** Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/farra-dos-alvaras-em-curitiba-liberou-imovel-com-area-ate-13-vezes-maior-que-o-permitido-ais2tb8v0y3chuh0hx3l5mpj4?comp=whatsapp>>. Acesso em 08.set.2017.

¹⁶⁴ Ao ser questionada pela mídia local acerca de tal irregularidade, a Rede Marista, responsável pela administração da escola Anjo da Guarda, informou que já havia firmado acordo com os órgãos responsáveis, de modo a regularizar a obra. O CRF, por sua vez, informou que já tinha conhecimento acerca de irregularidades referentes ao imóvel, mas que muitas delas já haviam sido regularizadas e apresentadas ao Conselho (como a aquisição de um terreno para a construção de um estacionamento e regularizações de questões hidrossanitárias junto a SANEPAR), informando que não realizaria outras mudanças no imóvel, já que este não apresentaria mais irregularidades, salvo notificação do próprio CMU.

¹⁶⁵ OLIVEIRA, Dennison. Op. cit., p. 56.

seja para fins de aprovação de uma obra específica, seja para uma constante liberação indevida de alvarás, necessários, na visão da gestão em questão.

É o que se nota, por exemplo, quando após a segunda gestão Lerner ocorre uma incessante liberação de alvarás, que trarão como consequências adensamento excessivos e descaracterização de algumas das vias prioritárias para o município. Posteriormente, visando efetivar mudanças no município, a gestão de Requião acabou anulando uma série de alvarás, vendo-se na necessidade de enfrentar judicialmente uma série de cidadãos afetados pela medida. Na gestão seguinte, mais uma vez comandada por Jaime Lerner (1989-1992), foi dada a possibilidade para que alvarás pudessem ter seu projeto alterado, sem implicar em sua invalidação, enquanto alvarás já liberados tiveram seu prazo de validade acrescido – sendo que muitas dessas alterações foram frutos de reuniões travadas entre Secretaria de Urbanismo e IPPUC em conjunto com Ademi e SECOVI¹⁶⁶.

Esses casos só reforçam como o direito de construir pode se tornar uma verdadeira moeda de troca nos espaços urbanos e, ainda, como é presente um intenso sentimento de insegurança jurídica ao redor da emissão de licenças e alvarás urbanísticos¹⁶⁷.

Questões práticas acerca do funcionamento do CMU podem influenciar em casos como esses descritos, reforçando a visão de que as estruturas administrativas em muito influenciam o cumprimento das normas do planejamento urbano. Conforme já exposto¹⁶⁸, o fato de o CMU apresentar uma estrutura que tende a facilitar a discricionariedade do poder executivo, com ausência de participação pública em suas. Essa realidade pode abrir margens para favorecimentos ilícitos, personalismo e clientelismo político¹⁶⁹, como já ocorreram em alguns momentos dentro do conselho ora tratado.

Essa realidade, de constantes ilegalidades na política urbana, tendem a reproduzir uma situação onde o planejamento acaba por apontar quais ilegalidades

¹⁶⁶ OLIVEIRA, Dennison de. Op. cit., p.140.

¹⁶⁷ As CPIs instauradas na Câmara Municipal em 1983, referente a ilegalidades presentes no IPPUC e na liberação para a construção do Shopping Mueller, também demonstram como a gestão do solo urbano sempre foi um assunto de constantes disputas econômicas e políticas, que por sua vez também promoveram uma intensa flexibilização (ou desrespeito) da legislação urbanística local.

¹⁶⁸ Para uma análise acerca do funcionamento do CMU, ver Capítulo 02.

¹⁶⁹ HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **O 'deixa como está, pra ver como fica': licenciamento urbanístico, poder de polícia e a supremacia do interesse social na execução da política urbana**. Trabalho apresentado para o VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, p. 1110. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/471.pdf>>. Acesso em 09.set.2017.

poderão continuar e quais deverão existir¹⁷⁰. Ainda, é evidente a urgência de que órgãos como o CMU, com tamanha influência na gestão do solo urbano, contém com mecanismos de fiscalização, de modo que casos de ilegalidade sejam melhor identificados e combatidos.

¹⁷⁰ Ibid., p.193.

5 CONCLUSÕES

Conforme narrado no decorrer desta pesquisa, com a consolidação de uma série de normativas a respeito do planejamento urbano, as cidades passaram por uma mudança paradigmática, onde o exercício da propriedade e do direito de construir na mesma passaram a ser balizados pelas normativas que buscam efetivar um direito coletivo de permanecer em uma cidade onde o planejamento urbanístico é de fato cumprido e existente.

Ocorre que passado mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal (responsável por instaurar a Política Urbana a um nível nacional) e aproximadamente 15 anos de Estatuto das Cidades (um dos principais marcos normativos do direito urbanístico), ainda vem se notando uma baixa efetividade de dessas normas.

O aspecto dos interesses privados é apenas uma das facetas desse problema, onde a atuação (ou a falta dela) de outros sujeitos também contribui para essa situação. A realidade vem demonstrando que as legislações urbanísticas são muitas vezes extremamente genéricas, já feitas para não serem cumpridas; enquanto também se tem um conjunto de membros do judiciário que pouco sabem acerca desse marco normativo, ainda muito apegados com os conceitos puramente civilísticos e individuais de propriedade. Por fim, outro problema encontrado se refere ao quanto a administração pública se encontra despreparada para gerir o solo urbano.

O Conselho Municipal de Urbanismo, importante órgão da Prefeitura Municipal, responsável pela liberação de alvarás de construção e utilização do solo (portanto, um dos 'fiscais' do exercício do direito de construir da cidade), seguindo a lógica norte-americana de ser um espaço administrativo para a negociação de flexibilizações dos parâmetros construtivos, não se encontra fora dessa realidade.

Recapitulando seu histórico se constata como o Conselho é conturbado politicamente e o quanto isto revela a importância do seu papel para as trocas de interesse que permeiam o cenário de qualquer cidade. Desde sua fundação, o CMU é marcado por casos de corrupção, com forte atuação de entidades empresariais para a solicitação de liberação de alvarás – atuação que chega a ser comum em todos os Conselhos de Urbanismo que existem nas principais cidades brasileiras (e

onde, conseqüentemente, o preço e interesse do solo são mais elevados), como ocorre em São Paulo.

Ser alvo de tantos interesses acaba por tornar as decisões do CMU um tanto quanto inseguras, já que a alta discricionariedade de suas decisões aliada a um contexto político conturbado lança os alvarás em uma constante insegurança jurídica, já que estes podem ser a qualquer momento suspensos ou extintos – como já ocorreu em dois momentos históricos do Conselho (durante a gestão Requião e atualmente na gestão Greca).

Uma análise empírica das decisões do Conselho permite avaliar onde e como os impactos de suas medidas ocorrem. É notável que a incidência no CMU não ocorre de maneira idêntica em todas as zonas e setores da cidade, sendo que alguns possuem incidência maior. O Setor Especial de Habitações de Interesse Social (SEHIS), bem como as Zonas Residenciais 2,3 e 4, possuem um papel de relevância no que se refere à solicitação de aprovação de índices diferenciados de taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e densidade.

É interessante destacar que a área territorial da SEHIS é a menor em comparação com as demais zonas e setores, porém o fato de esse setor ter seus parâmetros construtivos totalmente alterados pelo CMU leva com que essa região se torne uma forte demandante pela liberação de alvarás, principalmente em relação a adoção de parâmetros diferenciados daqueles elencados pela lei de zoneamento.

A mesma análise também nos permite reconhecer que o CMU vem adotando a postura da gestão municipal em determinar a compra de Cotas de Potencial Construtivo vinculadas ao Programa Especial de Governo (PEG), sem promover uma adequada distribuição dos recursos obtidos da aquisição de potencial construtivo, de modo que não ocorra uma redução dos demais fundos municipais, tal como se nota atualmente com o Fundo de Habitação de Interesse Social e Fundo do Meio Ambiente.

Notada a importância de suas decisões e como se trata de um órgão com altos índices de interesses, por vezes antagônicos, é fundamental apontar como seu desenho institucional pode acabar colocando em risco tanto os interesses individuais (já que alvarás podem ser inesperadamente suspensos ou não concedidos sem motivos claros), quanto coletivos (já que obras não suportadas por determinada região podem ser aprovadas).

Nesse sentido, um primeiro aspecto que precisa ser destacado é o fato de que a legislação que fundamenta o Conselho Ihe abre a possibilidade para uma atuação de relevância, já que cabe ao CMU resolver tanto os casos classificados enquanto permissíveis no zoneamento, como até mesmo alterar os padrões de alguns setores, como nos já mencionados SEHIS (não sendo a toa que é esse mesmo Setor que possui uma elevada taxa de solicitações de alvará junto ao Conselho).

Ainda, a composição do CMU, fora dos parâmetros estipulados após a promulgação do Estatuto das Cidades, com participação de membros específicos da sociedade civil escolhidas por decreto (contando com entidades que já influenciaram em decisões duvidosas do CMU), acaba por institucionalizar processos de negociação que nem sempre atendem ao interesse público.

Por fim, é necessário destacar que a forma como ocorrem seus procedimentos em muito desrespeita a uma série de princípios que se encontram consolidados nos processos administrativos, principalmente após a promulgação do Novo Código de Processo Civil, que estipulou através de seu artigo 14º que seria aplicado subsidiariamente aos processos administrativos, de modo que é imprescindível que as decisões do CMU, bem como as sessões de julgamento, ocorram de modo público, claro e onde seja garantido o direito ao contraditório.

A identificação desses problemas acarreta na formulação de propostas para o melhor desenvolvimento do Conselho, de modo que no futuro a gestão da política urbana por parte do Poder Executivo vem se dando de maneira coerente com o texto legal.

Assim, é fundamental que o desenho institucional do Conselho seja alterado, de modo que este passe a seguir a um rito processual adequado para a liberação dos alvarás. Para cumprir essa empreitada, deverá garantir que o interessado participe das sessões do conselho, principalmente quando seu interesse for a pauta do conselho naquele dia. Ainda, é fundamental que as decisões sejam publicizadas de maneira clara, de modo que seja viável a elaboração de defesa, caso necessário.

Também é necessário que o CMU se adeque aos novos modelos de gestão urbana instaurados após a promulgação do Estatuto das Cidades. Já que a adoção de um modelo onde representantes avaliariam uma quantidade infindável de alvarás (afinal, apenas em 2016 foram aproximadamente 2.000 processos somente no âmbito da liberação de construção) se demonstraria inviável, uma sugestão de

mudança seria uma melhor entre o CMU e o CONCITIBA, de modo a se garantir uma participação da sociedade civil em relação aos alvarás que se avalie que gerarão maiores impactos para a cidade.

Essas mudanças podem se mostrar significativas para a efetivação do planejamento urbano da cidade, bem como garantir uma melhor segurança jurídica aos interesses dos sujeitos, sejam eles individuais, entendidos aqui pelos proprietários que necessitam da liberação de alvarás para a construção, sejam pelos sujeitos coletivos de direitos, entendidos aqui como toda a população da cidade.

6 BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Código Civil. Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002. **Portal da Legislação**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em 12. Out.2017.

_____. Lei Complementar nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 12 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em 12 out.2017.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 12 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 12 out.2017.

_____. Lei Ordinária nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Portal da Legislação**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 13 out.2017.

_____. Lei Complementar nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Portal da Legislação**, Brasília, 16 de março de 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 13 out.2017.

BRAGA, Andréa Luiza Curralinho. **Governança Democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba**: presença de voz dos atores sociais. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

CARDOSO, Patricia de Menezes; GUIMARÃES, Irene Maestro dos Santos; FROTA, Henrique Botelho; LIBÓRIO, Daniela Campos. **Direito Urbanístico em Juízo**: estudo de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. São Paulo: IBDU, 2016.

Começa nesta quarta-feira a 6ª Conferência da Cidade de Curitiba. Disponível em: < <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/comeca-nesta-quarta-feira-a-6-conferencia-da-cidade-de-curitiba/39958>>. Acesso em 29 out.2017.

CURITIBA. **Lei Ordinária nº 1.875**, de 30 de março de 1960. Curitiba, 30 de março de 1960. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1960/187/1875/lei-ordinaria-n-1875-1960-aprova-o-plano-piloto-de-zoneamento-de-uso-e-sua-regulamentacao>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Lei Ordinária nº 2.828**, de 31 de julho de 1966. Curitiba, 31 de julho de 1966. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1966/282/2828/lei-ordinaria-n-2828-1966-institui-o-plano-diretor-de-curitiba-e-aprova-as-suas-diretrizes-basicas-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio-revogando>>

_____. **Lei Ordinária nº 6.406**, de 09 de agosto de 1983. Curitiba, 09 de agosto de 1983. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1983/641/6406/lei-ordinaria-n-6406-1983-dispoe-sobre-a-comissao-tecnica-de-urbanismo-conselho-municipal-de-zoneamento-e-da-outras-providencias?q=lei%206406>>. Acesso em: 13 out.2017.

_____. **Lei Ordinária nº 7.701**, de 14 de agosto de 1991. Curitiba, 14 de agosto de 1991. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1991/771/7701/lei-ordinaria-n-7701-1991-autoriza-o-poder-executivo-a-contrair-emprestimo-e-a-prestar-aval-ou-fianca-em-contratos-de-emprestimos-ou-financiamentos-destinados-a-implantacao-de-obras-infra-estrutura-e-saneamento-em-bairros-da-capital-conforme-especifica?q=lei%207701>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Lei Ordinária nº 7.671**, de 10 de junho de 1991. Curitiba, 10 de junho de 1991. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1991/767/7671/lei-ordinaria-n-7671-1991-dispoe-sobre-a-reorganizacao-administrativa-do-poder-executivo-do-municipio-de-curitiba-faz-alteracoes-nas-leis-n-4545-73-2660-65-2188-62-2347-63-2585-65-revoga-a-lei-n-6817-86-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Decreto nº 635**, de 15 de outubro de 1991. Curitiba, 15 de outubro de 1991. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1991/64/635/decreto-n-635-1991-regulamenta-o-artigo-6-da-lei-7704-de-230891-que-institui-o-conselho-municipal-do-urbanismo?q=decreto%20635>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Lei nº 9.800**, de 03 de janeiro de 2000. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/default.php?pagina=311>>. Acesso em 12.out.2017.

_____. **Lei Ordinária nº 11.266**, de 16 de Dezembro de 2004. Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/pd_plano_diretor.php>. Acesso em 13.out.2017.

_____. **Lei Ordinária nº 13.909**, de 19 de dezembro de 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2011/1390/13909/lei-ordinaria-n-13909-2011->>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. Decreto nº 739, de 26 de abril de 2013. Curitiba, 25 de abril de 2013. **Diário Oficial Eletrônico nº 80, Ano II.** Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/DiarioConsultaExterna_Download.aspx?Id=929>. Acesso em: 13 out.2017.

_____. **Decreto nº 337**, de 06 de abril de 2015. Curitiba, 06 de abril de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2015/34/337/decreto-n-337-2015-regulamenta-o-conselho-municipal-de-urbanismocmu?q=Decreto%20n%BA%20337%2F2015>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Lei Ordinária nº 14.771**, de 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1477/14771/lei->>

ordinaria-n-14771-2015-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-de-acordo-com-o-disposto-no-art-40-3-do-estatuto-da-cidade-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Decreto nº 470**, de 11 de maio de 2016. Curitiba, 11 de maio de 2016. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2016/47/470/decreto-n-470-2016-designa-membros-para-compor-o-conselho-municipal-de-urbanismo-cmu-para-o-exercicio-de-2016?q=470%2F2016%20>>. Acesso em: 14.out.2017.

_____. **Decreto nº 678**, de 13 de março de 2017. Curitiba, 13 de março de 2017. Disponível: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2017/67/678/decreto-n-678-2017-regulamenta-o-conselho-municipal-de-urbanismo-cmu>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. **Decreto nº 858**, de 26 de abril de 2017. Curitiba, 26 de abril de 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2017/86/858/decreto-n-858-2017-designa-membros-para-compor-o-conselho-municipal-de-urbanismo-cmu-para-o-exercicio-de-2017?q=858%2F2017>>. Acesso em: 14 out.2017.

COELHO, Luana Xavier Pinto (org). **O Mito do Planejamento Urbano Democrático: reflexões a partir de Curitiba**. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

CYMBALISTA, Renato (Ed.). **Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Pólis, 2000. Disponível em: <www.polis.org.br/uploads/830/830.pdf>. Acesso em: 13 out.2017.

CONSELHO MUNICIPAL DE URBANISMO DE CURITIBA. **Resolução nº 01**, de 29 de maio de 2015. Curitiba, 24 de junho de 2015.

DA COSTA, José Maria. Transferência do Direito de Construir. In: ALVIM, José Manuel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Depoimento de Gervásio Cardoso, representante do Conselho de Desenvolvimento Urbano, na Subcomissão da Questão Urbana e Transportes. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, 21 jul.2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

Ex-Secretário da Copa é Alvo de Operação Contra Esquema Para Liberação de Alvarás em Curitiba. Disponível em: <<http://paranaportal.uol.com.br/curitiba/gaeco-faz-operacao-na-secretaria-de-urbanismo-de-curitiba/>>. Acesso em: 16 jul.2017.

“Farra dos alvarás” em Curitiba liberou imóvel com área até 13 vezes maior que o permitido. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/farra-dos-alvaras-em-curitiba->

liberou-imovel-com-area-ate-13-vezes-maior-que-o-permitido-ais2tb8v0y3chuh0hx3l5mpj4?comp=whatsapp>. Acesso em 08.set.2017.

FELDMAN, SARAH. **Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

FERNANDES, Edesio. **Direito e Gestão na Construção da Cidade Democrática no Brasil.** Disponível em: < <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/viewFile/783/763>>. Acesso em 06.nov.2016.

_____. **Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídico-Urbanística.** Disponível em: < <http://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf>>. Disponível em 12.out.2017.

FRANZONI, Julia Ávila. **Política Urbana na Ordem Econômica.** 1. ed. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2014.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **O ‘deixa como está, pra ver como fica’: licenciamento urbanístico, poder de polícia e a supremacia do interesse social na execução da política urbana.** Trabalho apresentado para o VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/471.pdf>>. Acesso em 09.set.2017.

HOYLER, Telma. **Incorporação Imobiliária e Intermediação de Interesses em São Paulo.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

IPPUC **Apresenta Nova Lei de Zoneamento para Curitiba. Veja o que muda.** Disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/ippuc-apresenta-nova-lei-de-zoneamento-para-curitiba-veja-o-que-muda-dumj49lsjvhio5itn1scnshc8>>. Acesso em: 30.out.2017.

Justiça Determina Demolição de Casas Construídas No Boqueirão. Disponível em: <<http://www.tribunapr.com.br/noticias/parana/justica-determina-demolicao-de-casas-construidas-no-boqueirao/>>

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Direito do Urbanismo: observações à lei de zoneamento de Curitiba.** Monografia (Bacharelado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

Liberação de alvarás: “80% do que passa é contra a lei”, diz ex-secretário de Fruet. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/liberacao-de-alvaras-80-do-que-passa-e-contra-a-lei-diz-ex-secretario-de-fruet-arikwle0lkr7qs2kaije95c69>>. Acesso em 09.set.2017.

MARICATO, Erminia. As Ideias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. **A Cidade do Pensamento Único**. 8. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

_____. **Brasil, cidades**. 7. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário: decisões judiciais na produção da segregação socioespacial**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Fórum, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 131-334, set. 2016. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66665>>. Acesso em: 04 Out. 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: a regulação e aplicação**. Brasília: IPEA, 2015.

OLIVEIRA, Dennison. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2000.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

POLUCHA, Ricardo. **Desenvolvimento, Crise e Resistência: Quais os Caminhos do Planejamento Urbano e Regional?** Artigo apresentado no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR). São Paulo, 2017.

Procuradora Alerta sobre Corrupção Urbanística. Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2017/05/politica/564286-procuradora-alerta-sobre-corrupcao-urbanistica.html>. Acesso em: 29.out.2017.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrôpole**, n. 12, maio 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807>>. Acesso em: 28 out. 2017.

ROLNICK, Raquel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2003.

_____. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.

TROCHE, Gervasio. **Desenhos Invisíveis.** 1. ed. São Paulo: Editora 42, 2015.

VIZZOTO, Andrea. **A Flexibilização de Normas Jurídicas e o Direito Urbanístico.** Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/andrea-teichmann-vizzotto/a-flexibilizacao-de-normas-juridicas-e-o-direito-urbanistico>>. Acesso em: 13 out.2017.